

# **TRYGDERETTENS IKKE-GRUNNGITTE KJENNELSER**

Kandidatnr: 299

Veileder: Asbjørn Kjønsstad

25. april 2003

17999 ord

10 vekttalls spesialoppgave - Universitetet i Oslo - Det Juridiske Fakultet  
Vårsemesteret 2003

## FORORD

Trygderetten har eksistert siden trygderettsloven av 16 desember 1966 nr. 9 trådte i kraft i 1967.<sup>1</sup>

Trygderetten skal trygge borgernes krav på trygde- og pensjonsytelser. I den velferdsstaten som er blitt utbygd i Norge gjennom de siste 100 år, har disse ytelsene vokst til et enormt økonomisk omfang og omfatter en vid krets av personer. I særdeleshet folketrygden, kjernen i Trygderettens virksomhet, utgjør en betydelig årlig utgift i statsbudsjettet.<sup>2</sup>

Gjennom de pensjoner og trygder som har Trygderetten som ankeinstans for sine vedtak, er det dermed et svært stort menneskelig og økonomisk ansvar som er tillagt Trygderetten i Norge i dag. Den er en institusjon av samfunnsmessig betydning. Den reelle betydningen illustreres ved at det er få av Trygderettens kjennelser som har vært brakt inn for domstolene; den har i all hovedsak vært en sisteinstans for de mange trygdekrav.

Med jevne mellomrom har veksten i folketrygdutgiftene og antallet nye personer som søker trygd skapt debatt. Om velferdsstatens utgifter har det vært uttalt: ”velger vi å tegne linjene med bred pensel, kan det hevdes at velferdsstaten har vært en sosial suksess, men blitt en økonomisk katastrofe.”<sup>3</sup> Som følge av utgiftsveksten har vi hatt ”den store trygdemisbruksdebatten”, ”snillismedebatten” og ”arbeidslinja” som har gjort det materielt vanskeligere å bli innvilget trygdeytelser. Samtidig har også antallet saker for Trygderetten vært sterkt stigende og medført innskrenkninger i den viktigste klaginstans for de mange trygdekrav.

Den viktigste innskrenkningen er adgangen for Trygderetten til å unnlate å begrunne sin avgjørelse i de tilfellene en anke ”klart ikke kan føre fram”. Dette er de ikke-grunngitte kjennelsene. Siden innføringen av ikke-grunngitte kjennelser i 1974, har disse kjennelsene fått et betydelig omfang. De utgjorde i perioden 1999-2001 ca. 70 prosent og i 2002 så vidt over 60% av Trygderettens avgjørelser

Mens materielle vilkår for trygdeytelser har vært gjenstand for en viss og moderat rettsvitenskapelig oppmerksomhet, er det bemerkelsesverdig lite som er skrevet om adgangen til rettslig prøving i Trygderetten. Ole –Erik Øie, som fremstår som den eneste rettsforsker med institusjonen Trygderetten som særlig arbeidsområde, har uttalt at ”juridisk teori om trygderettsordningen er relativt sparsom”.<sup>4</sup>

---

<sup>1</sup> Ikrafttreden 1. januar 1967, men virksomheten startet først opp senere i 1967.

<sup>2</sup> Folketrygdens totale utgifter er beregnet til 214, 3 milliarder for 2003; Se B. innst. S. nr. I (2002-2003) – Innstilling fra finanskomitéen om Nasjonalbudsjettet for 2003 og forslaget til statsbudsjett medregnet folketrygden for 2003.

<sup>3</sup> Øyvind Bjørnson og Inger Elisabeth Haavet, *Langsomt ble landet et velferdssamfunn*, Bergen 1994, s. 11.

<sup>4</sup> Ole-Erik Øie, *Trygderetten og dens rettsanvendelse*, Oslo 1994, s. 47.

Når det gjelder adgangen til å avsi ikke-grunngitte kjennelser, er det imidlertid min oppfatning at det ikke bare er et sparsomt rettslig område. I realiteten er det nærmest ingen litterære juridiske kilder til perspektiver på forarbeider og praksis. Som et rettslig fenomen av stor betydning, er det i alle fall en betraktning fra min side at dette er et forsømt rettsområde med et klart behov for større rettsvitenskapelig interesse.

Oslo 25. april 2003

# Innholdsfortegnelse

FORORD.....	s. II
Kapittel 1: Innledning.....	s. 1
1.1 Problemstilling og gangen i oppgaven.....	s. 1
1.2 Oppgavens tema og bakgrunn.....	s. 2
1.3 Avgrensning.....	s. 2
1.4 Metode.....	s. 3
1.5 Terminologi og forkortelser.....	s. 5
1.6 Begrepet ”rettssikkerhet”.....	s. 5
 DEL I Generelt om rettsorganet Trygderetten	
Kapittel 2: Trygderetten.....	s. 7
2.1 Rettslig bakgrunn.....	s. 7
2.2 Historisk bakgrunn - velferdsstat og rettssikkerhet for trygdeytelser.....	s. 7
2.3 Saksbehandlingen i Trygderetten.....	s. 8
2.3.1 Ankeadgang.....	s. 8
2.3.2 Omkostninger ved anke.....	s. 9
2.3.3 Instruksjonsmyndighet.....	s. 9
2.3.4 Skriftlig saksbehandling.....	s. 10
2.3.5 Trygderettens undersøkelsesplikt.....	s. 10
2.3.6 Kontradiktorisk saksbehandling.....	s. 10
2.3.7 Disposisjonsprinsippet.....	s. 10
2.3.8 Rettens sammensetning.....	s. 10
2.3.9 Trygderettens avgjørelse.....	s. 11
2.4 Ankemotpart og oversendelsesbrev.....	s. 11
2.5 Trygderettens saklige virkeområde.....	s. 12
2.6 Trygderettens prøvingsadgang.....	s. 13
2.7 Domstolskontroll med Trygderettens kjennelser.....	s. 13
Kapittel 3: Statistikk.....	s. 15
3.1 Trygderetten.....	s. 15
3.2 Lagmannsretten.....	s. 17
3.3 Høyesterett.....	s. 17
 DEL II Forutsetninger om rettssikkerhet	
Kapittel 4: Forarbeidene.....	s. 18
4.1 Innledning.....	s. 18
4.2 Lov 16. desember 1966 nr. 9.....	s. 19
4.3 Lov 9. juni 1972 nr. 40.....	s. 19

4.4	Lov 14. juni 1974 nr. 43 – Ankeutvalget .....	s. 20
4.5	Lov 10. mai 1985 nr. 27.....	s. 21
4.6	Lov 13. juni 1997 nr. 59 – Videreføring av ikke-grunngitte kjennelser i vanlig rett.....	s. 22
4.7	Vurdering.....	s. 25
	Kapittel 5: Begrunnelsesdebatten.....	s. 26
5.1	Innledning.....	s. 26
5.2	Rettsikkerhetsmessige forutsetninger.....	s. 27
5.2.1	Trygderettens generelle formål.....	s. 27
5.2.2	Rettsikkerhet i relasjon til ikke-grunngitte kjennelser.....	s. 28
5.2.3	Vurdering.....	s. 31
5.3	Synspunkter på ikke-grunngitte kjennelser og rettsikkerheten.....	s. 32
5.3.1	Generelle synspunkter.....	s. 32
5.3.2	Synspunkter i anledning Trygderettens 35-års jubileum.....	s. 34
5.3.3	Vurdering.....	s. 36
5.4	Hovedvurdering.....	s. 37
5.4.1	Ny dagsorden.....	s. 37
5.4.2	Tilleggsmerknader.....	s. 37
5.4.3	Saksbehandlingstid som rettsikkerhetsideal.....	s. 38
5.4.4	Oversendelsesbrevet.....	s. 39
5.4.5	De ”opplagte” sakene.....	s. 39
5.4.6	Gjennomtenkning og grundighet.....	s. 41
5.4.7	Mørketall.....	s. 42
5.4.8	Antas ikke å ha betydning utenfor den foreliggende sak.....	s. 44
5.4.9	Ankende parts behov for begrunnelse.....	s. 44
5.4.10	Henvisningsbegrunnelser.....	s. 45
DEL III Forutsetningen om likhet med ordinære domstoler		
	Kapittel 6: Trygderetten – domstol eller forvaltningsorgan?.....	s. 46
6.1	Betydningen av begrunnelse for sontringen domstol/forvaltningsorgan.....	s. 48
6.2	Domstolskravet i EMK.....	s. 52
DEL IV Forutsetningen om premissene ved ikke-grunngitt kjennelse		
	Kapittel 7: Prøvingsgrunnlaget ved domstolskontroll.....	s. 54
7.1	Innledning.....	s. 54
7.2	Rettspraksis – Prøvingsgrunnlaget ved domstolskontroll.....	s. 54
7.3	Vurdering.....	s. 57
	Kapittel 8: Konklusjon og konsekvenser.....	s. 59
	KILDEREGISTER.....	s. 62
	VEDLEGG.....	s. 66-A-F

## 1 Innledning

### 1.1 Problemstilling og gangen i oppgaven

Oppgavens siktemål er å gi en bred oversikt og vurdering av problematikk knyttet til Trygderettens ikke-grunngitte kjennelser. Oppgavens gjennomgangstema og hovedproblemstilling er:

- \* Hvilken motsetning innebærer Trygderettens ikke-grunngitte kjennelser for forholdet mellom lovgivers forutsetninger og rettslig realitet?

Oppgaven er delt i fire deler, med punktvis fremheving av de tre sentrale underproblemstillingene som finnes i del II, III og IV. Gangen i oppgaven er som følger:

#### DEL I Generelt om rettsorganet Trygderetten

Kapittel 2) Oversikt over Trygderettens bakgrunn og prosessordning. Til dette kommer en redegjørelse for alminnelige domstolars adgang til overprøving av Trygderettens kjennelser.

Kapittel 3) Relevant statistikk.

#### DEL II Forutsetninger om rettssikkerhet

Dette er oppgavens hoveddel.

Kapittel 4) Ved gjennomgang av trygderettslovens forarbeider gis en vurdering av hvilke konkrete forutsetninger som ligger til grunn for Trygderettens bruk av ikke-grunngitte kjennelser.

Kapittel 5) Gjennomgang og vurdering av rettssikkerhetsmessige forutsetninger i forarbeidene og uttalelser og synspunkter på bruk av ikke-grunngitte kjennelser og rettssikkerheten.

I en avsluttende hovedvurdering gis en selvstendig analyse, på bakgrunn av følgende problemstilling:

- Hvorvidt det er en motsetning mellom lovgivers forutsetninger om rettssikkerhet og den effektivisering de ikke-grunngitte kjennelser representerer?

DEL III Forutsetningen om likhet med ordinære domstoler

Kapittel 6) Med utgangspunkt i lovgivers forutsetning om likhet mellom Trygderetten og ordinære domstoler, er problemstillingen:

- I hvilken grad skal Trygderetten karakteriseres som domstol i relasjon til de ikke-grunngitte kjennelsene?

DEL IV Forutsetningen om premissene ved ikke-grunngitt kjennelse

Kapittel 7) På bakgrunn av lovgivers forutsetninger om hva som skal utgjøre Trygderettens premisser ved ikke-grunngitt kjennelse, er problemstillingen:

- Hvorvidt prøvingsgrunnlaget ved domstolskontroll samsvarer med lovgivers forutsetninger om premissene ved ikke-grunngitt kjennelse?

## 1.2 Oppgavens tema og bakgrunn

Oppgavens tema er Trygderettens ikke-grunngitte kjennelser. Trygderettens adgang til å avsi en kjennelse uten begrunnelse er i dag hjemlet i trygderettsloven § 21 tredje ledd:<sup>5</sup>

*”Grunngiving kan unnlates dersom retten enstemmig finner det klart at anken ikke kan føre fram, og avgjørelsen antas ikke å få betydning utenfor den foreliggende sak. Det skal fremgå av en slik avgjørelse at saken er vurdert i Trygderetten og at rettens medlemmer er enige om utfallet.”*

Det som har ansporet meg til å skrive om Trygderettens ikke-grunngitte kjennelser, er den økte oppmerksomhet og debatt fenomenet har vært gjenstand for i den senere tid. Ikke grunngitte kjennelser - og det omstridte ved slike - var blant annet et hyppig innslag i foredrag og i den debatt som fant sted i anledning Trygderettens 35-års jubileumskonferanse. En viktig del av konferansen var å vurdere Trygderettens virksomhet og rettssikkerhet opp mot behovet for et nytt rettspleieorgan/sosialdomstol på velferdsrettens område.

## 1.3 Avgrensning

Jeg vil legge meg på en noe bred problemstilling. Mitt utgangspunkt er at en oppgaves ”nedslagsfelt” nødvendigvis må ses opp mot hvilken oppmerksomhet det angjeldende rettsområde har vært gjenstand for i juridisk teori og litteratur.

---

<sup>5</sup> Hele nåværende § 21 er inntatt i vedlegg 5 til oppgaven.

Når det gjelder Trygderettens ikke-grunngitte kjennelser, er det slående hvor lite materiale som har vært tilgjengelig i arbeidet med oppgaven. På et omfattende rettslig område med få kilder, mener jeg det berettiges en mindre snever problemstilling. Dette medfører skjematisk behandling av visse spørsmål som burde vært gitt en mer omfattende vurdering. Tildels vil jeg ved notehenvvisning fremheve en del relevante rettsspørsmål og problemstillinger. På den annen side vil dette være en kilde til oversikt for senere dybdeanalyse av enkeltspørsmål som oppgaven viser til eller reiser.

Trygderettens historiske bakgrunn vil behandles kort. Jeg vil gi en skjematisk gjennomgang av Trygderettens generelle prosesslovgivning.

I oppgaven burde det vært en bred gjennomgang av generelle krav til begrunnelse innen forvaltningsretten. Dette avgrenses det mot, bortsett fra der det er relevant som en integrert del av fremstillingen av ikke-grunngitte kjennelser. Trygderettslovens generelle krav til begrunnelse, der det åpnes for at Trygderetten på annet grunnlag enn det som følger av § 21 tredje ledd kan begrense eller unnlate å gi en konkret begrunnelse, må nødvendigvis gis noe omtale. Av størst betydning er nåværende § 21 andre ledd som gir Trygderetten anledning til å begrunne kjennelsen ved henvisning til oversendelsesbrevet fra ankemotparten, samt *tidligere* § 21 andre ledd andre punktum som ga adgang til å unnlate begrunnelse for de tilfeller at anken ble imøtekommet.<sup>6</sup> Forholdet mellom § 21 andre og tredje ledd vil ha stor betydning i oppgaven. Andre bestemmelser vil kun tas inn som en kilde til å belyse de ikke-grunngitte kjennelsene.

Når det gjelder domstolskontrollen innebærer dette et mangfold av problemstillinger i relasjon til betydningen av begrunnelse og rettslige konsekvenser når denne er mangelfull. Av plasshensyn har jeg tatt primært sikte på spørsmålet som utmerker seg: identifikasjon av prøvingsgrunnlaget når Trygderettens kjennelse er ikke-grunngitt. I en kort gjennomgang og ved notebruk vil jeg likevel søke å gi en noe bredere oversikt.

#### 1.4 Metode

Til oppgaven er det innhentet en del statistikk. Denne har vært tildels ”fragmentarisk” og særlig nyere tall har vært hentet inn fra ulike kilder. På flere områder er det ikke utarbeidet statistikk. Deler av statistikken er følger som vedlegg til oppgaven. De vesentligste kilder har vært årsmeldinger og annen informasjon fra Trygderetten, tall som kom frem under Trygderettens 35-års jubileum og Ole-Erik Øies bok ”Trygderetten og dens rettsanvendelse”.

---

<sup>6</sup> Bestemmelsen var i kraft fra 9. juni 1972 til 13. juni 1997.



Oppgaven vil naturlig nok henvise til juridisk litteratur. Som nevnt er det sparsomt med kilder på oppgavens område, og stensilerte foredrag og debattreferat fra Trygderettens 35-års jubileum har derfor vært til stor nytte i arbeidet med oppgaven.<sup>7</sup>

I arbeidet med oppgaven har jeg hatt samtaler med ulike personer. Saksbehandler i Rikstrygdeverket og hos Fylkesmannen, har dessverre ønsket å være anonyme. Enkelte ”trygdeadvokater” under kurset ”Overprøving av vedtak om trygd”, vet jeg ikke navnene på.

Trygderettslovens forarbeider står sentralt. I rettskildelæren vil forarbeidene være en viktig kilde til uttalelser om formålet med en lov, motivene bak en lovendring og et naturlig utgangspunktet ved tolkning av en lovtekst. Til dette må imidlertid følgende bemerkes med hensyn til metodisk bruk av trygderettslovens forarbeider som kilde i oppgaven:

Det er et problem at forarbeidene til ulike trygderettslige lovverk ofte ikke gir tilfredsstillende svar og kan være mer generelle, politiske og villedende enn konkrete, rettslige og oppklarende. Flere rettsteoretiker uttaler at dette taler for å gi dem mindre rettskildemessig vekt enn andre ”sterkere” forarbeider, og at andre rettskildefaktorer bør tillegges mer vekt. Kjønstad har i en undersøkelse sammenlignet trygderettslige forarbeider og forarbeider fra andre rettsområder, der han blant annet fremhever at trygdelovene ofte har hatt et lite innslag av ”elitejurister” i det forberedende arbeidet, ofte har kommet til på kort tid og ”ikke så ofte gir klar veiledning når man står ovenfor konkrete lovtolkningsspørsmål”.<sup>8</sup> Lignende legges til grunn av Øie, og Nygaard og Holgersen har bemerkt at sterkt politisk pregede formålsytringer ikke må medføre en tilsvarende utvidende fortolkning av lovteksten.<sup>9</sup>

I oppgaven vil spørsmålet om hvorvidt forarbeidene gir tilfredsstillende svar og fremstår som gjennomtenkte, være et ”kjernemoment”, i det jeg vil vurdere lovgivers forutsetninger opp mot de ”rettslige realiteter”.

Henvisning til lagmannsrettspraksis baserer seg på de ca. 40 ikke-grunngitte kjennelsene fra 1997 til i dag som er tilgjengelige på Lovdata. Noen få av disse er ikke-grunngitte kjennelser fra det tidligere ”ankeutvalget” (1974-1997), og henvisning til denne rettspraksis vil dermed begrenses til slutten av ankeutvalgets tid.

---

<sup>7</sup> Foredrag og debatt i anledning 35-årsjubiléet er lagt ut på Trygderettens nettsider, [www.trygderetten.no](http://www.trygderetten.no).

<sup>8</sup> Asbjørn Kjønstad, ”En sammenligning mellom trygderettslige lovforarbeider og lovforarbeider fra ”den sentrale juss”, I: Lov og Rett 1978, s. 3-22, på s. 19.

<sup>9</sup> Nils Nygaard og Gudrun Holgersen, *Trygderett, Lovforståelse – analysemetode og begrep*, Bergen 1994, s. 44-46; Ole-Erik Øie, *Trygderetten og dens rettsanvendelse*, Oslo 1994, s. 130.

## 1.5 Terminologi og forkortelser

I sentrum for oppgaven vil stå de av Trygderettens kjennelser som ikke grunngis. Med hensyn til betegnelsen for disse kjennelsene gir ikke ordlyden i trygderettsloven § 21 klar anvisning på hvilket begrep som skal anvendes: "Grunngiving kan unnlates...". Dette synes å ha gitt opphav til en viss begrepsforvirring ved vekselvis bruk av betegnelse, "kjennelser uten begrunnelse", "kjennelser uten grunngiving", "ikke-grunngitte", "ikke-begrunnede" eller rett og slett "forenklete" kjennelser - en betegnelse Trygderetten selv flittig bruker, om ikke konsekvent.<sup>10</sup> Uttrykket "ubegrunnede", eller det mer negativt ladede "summariske" kjennelser, har jeg så langt bare fått presentert i muntlig form eller som foredrags- eller debattreferat. Med unntak for de steder hvor sitatbruk nødvendiggjør andre begreper, vil jeg bruke det som synes å være den mest fremherskende betegnelsen, de "ikke-grunngitte" kjennelser. For øvrig bruker jeg substantivet "begrunnelse" - og ikke "grunngiving" - i tråd med mitt naturlige språkvalg.

Ved henvisning til personer som har anket en sak inn for Trygderetten, vil jeg bruke trygderettslovens begrep "den ankende part" som generell betegnelse i oppgaven. Begrepsbruken i ny folketrygdlov av 1997 og lov om Statens pensjonskasse av 1949 er "medlemmet" om den som søker om eller mottar trygdeytelser, men dette vil ikke bli brukt i oppgaven, som dreier seg om neste stadium av saksbehandlingen. Ved gjennomgangen av lagmannsrettsdommer vil jeg bruke det korrekte "saksøker".

"Trygde- og pensjonsytelser" vil til tider forkortes til "trygdeytelser" eller "trygderettigheter".

Trygderettsloven er i lovsamlingen gitt forkortelsen "trrl". Forkortelsen vil bli benyttet der dette fremstår som naturlig og besparende.

## 1.6 Begrepet "rettssikkerhet"

Begrepet "rettssikkerhet" står sentralt i oppgaven. Kjønstad viser til to hovedbetydninger eller definisjoner av "rettssikkerhet"<sup>11</sup>:

For det første et krav om rettsriktige avgjørelser, i den forstand at borgernes materielle krav er sikret gjennom regler som gjør at de får ytelsene de har rett til. Rettssikkerheten vil gi seg uttrykk i utformingen av og praksis knyttet til de materielle, prosessuelle og personelle regler samt klageordninger som ligger til grunn for et krav om trygdeytelser. At en rettsriktig avgjørelse besluttet innen rimelig tid, vil jeg også anse som et rettssikkerhetsspørsmål etter en slik definisjon av begrepet. En annen sak er at hensynet til

---

<sup>10</sup> Trygderetten søker å redusere bruken av begrepet "forenklete kjennelser" til fordel for lovens formulering "grunngiving kan unnlates" eller "unnlate å grunngi", se Trygderettens kontorrundskriv nr. 7/2002 av 29. mai 2002.

<sup>11</sup> Asbjørn Kjønstad, *Innføring i trygderett*, 2. opplag, Oslo 2002, s. 226-230.

rask avgjørelse kan sette rettsriktigheten i fare - og således skape konflikt mellom rettssikkerhet og effektivitet. Dette er en problemstilling i oppgaven.

For det annet kan rettssikkerhet betraktes som et krav om at borgerne skal ha visse materielle rettigheter og et krav til rettsordenens innhold, det være seg politiske, kulturelle, religiøse, eller - med særlig relevans for Trygderetten - økonomiske rettigheter. Mens rettssikkerhet etter den første betydningen av begrepet må vurderes i sammenheng med den prosessuelle adgangen til å få et materielt krav prøvet, vil det etter den siste betydningen måtte prøves mot rettferdighetsforestillinger, solidaritetstanker eller grunnleggende menneskerettigheter om eksistensminimum, tilvant levestandard, menneskelige velferdsbehov o.l.

Jeg vil på lik linje med Kjønstad bruke rettssikkerhet om krav til rettsriktige avgjørelser etter den første betydningen av begrepet og ikke om hvorvidt borgerne skal ha visse materielle rettigheter eller det som kan betegnes som tilgang på rimelige og rettferdige ytelser. Eksempelvis er vurderingen av inngangsvilkårene for uførepensjon om minst 50% varig ervervsmessig uførhet et spørsmål om rettssikkerhet med hensyn til hvorvidt kravet innvilges ovenfor en ankende part som objektivt sett fyller vilkårene. Hvorvidt vilkår og ytelser i seg selv er rimelige og rettferdige, er derimot ikke et spørsmål om rettssikkerhet etter ovennevnte forståelse av begrepet, men snarere en del av en rettspolitisk velferdsdebatt.

## DEL I Generelt om rettsorganet Trygderetten

### 2 Trygderetten<sup>12</sup>

#### 2.1 Rettslig bakgrunn

Trygderetten ble opprettet ved lov om anke til Trygderetten (trygderettsloven), vedtatt som lov 16. desember 1966 nr. 9. Loven trådte i kraft 1. januar 1967. Dette skjedde samtidig med ikrafttreden av lov om folketrygd (folketrygdloven) 17. juni 1966 nr. 12, nå erstattet av ny lov om folketrygd 28. februar 1997 nr. 19, i kraft 1. mai 1997. Det er også enkelte bestemmelser i andre lover som direkte angår Trygderetten, deriblant folketrygdloven § 21-12 siste ledd og tvistemålsloven § 3 nr. 3.

#### 2.2 Historisk bakgrunn – velferdsstat og rettssikkerhet for trygdeytelser

Trygderetten har sin historiske bakgrunn i opprettelsen av trygde- og stønadsordninger som fikk sin spede start på slutten av 1800-tallet, og således innebar et brudd med det gamle forsorgssystemet.<sup>13</sup> Utviklingen som fulgte med en utbygging av enkeltvise trygde- og stønadsordninger samt en rekke tjenstepensjoner, kan man i korthet betegne som velferdsstatens fremvekst.<sup>14</sup> Når det gjelder overprøvingsorganer på trygderettighetenes område, var disse relativt formfrie og besto dels av anke til overordnet forvaltningsmyndighet, og dels frittstående særskilte ankeinstanser, benevnt ankenemder.<sup>15</sup>

---

<sup>12</sup> For en bredere fremstilling av institusjonen Trygderetten, se bl.a. Ole-Erik Øie, ”Trygderetten og dens virksomhet”, *Institutt for offentlig retts stensilserie*, 1976 nr. 11; og *Trygderetten og dens rettsanvendelse*, Oslo 1994, første del; Asbjørn Kjønsstad, *Innføring i trygderett*, 2. opplag, Oslo 2001, bl.a. s. 217-19 og s. 230-36; og fremstilling i Knophs oversikt over Norges rett, 11. utg., Oslo 1998, i hovedsak s. 648 og s. 654-55; Torstein Eckhoff og Eivind Smith, *Forvaltningsrett*, 6. utg, 2 opplag, Oslo 1999, særlig s. 619-624.

<sup>13</sup> Se Asbjørn Kjønsstad, ”Innledning: Folketrygdens vekst og fall”, i Kjønsstad (red), *Folketrygden i støpeskjeen*, Oslo 1984, s. 11-19; Asbjørn Kjønsstad, *Innføring i trygderett*, 2. opplag, Oslo 2002, s. 17-23 – med henvisninger.

<sup>14</sup> For kort fremstilling av fremveksten av trygd- og pensjonsytelser, se Asbjørn Kjønsstad, *Innføring i trygderett*, 2. opplag, Oslo 2002, s. 17-23; For en bred fremstilling, se Øyvind Bjørnson og Inger Elisabeth Haavet, *Langsomt ble landet et velferdssamfunn*, Bergen 1994.

<sup>15</sup> Ot.prp. nr. 5 (1966-67), s. 3-5. – Om trygderettsloven m.v.

Etterkrigstidens rettssikkerhetsdebatt og de mange anke- og klageordninger, ansporet til forenklinger med en målsetting om bedret rettssikkerhet for krav om trygdeytelser. Dette ble en del av den omfattende forvaltningsrettslige reform som Forvaltningskomitéen av 1951 og denne komitéens innstilling fra 1958 la opp til.<sup>16</sup> Der ble det flere ganger berørt at det burde opprettes en felles ankenemnd for alle trygder.<sup>17</sup> Forvaltningskomitéen la grunnen for forvaltningsloven av 1967 og det arbeid som ledet frem til samling av de viktigste lovene på trygderettighetenes område i folketrygdloven av 1966.

I tråd med forslag i Forvaltningskomitéens innstilling, oppnevnte Sosialdepartementet i 1964 et utvalg til utredning av spørsmålet om en slik felles ankenemnd. Det såkalte ”Ankelovutvalget” avga sin innstilling høsten 1965, og foreslo opprettet en felles ”ankeinnretning” for folketrygden og tjenestepensjonsordninger, der også kommunale og private tjenestepensjonsordninger skulle komme med. (Imidlertid er ingen private pensjonsordninger i dag underlagt Trygderetten.)<sup>18</sup> Sosialdepartementet bygde for det meste på Ankelovutvalgets innstilling i proposisjonen til trygderettsloven,<sup>19</sup> som i hovedsak ble lagt til grunn for Odelstingets innstilling<sup>20</sup> og den vedtatte lov. Dette var med ett viktig unntak: Trygderetten ble ikke gitt formell status som domstol.

## 2.3 Saksbehandlingen i Trygderetten

Prosessreglene i Trygderetten er dels hentet fra prosesslovgivningen og dels fra forvaltningsloven. Trygderetten er unntatt fra forvaltningslovens regler, jf. trrl § 33 a. Unntaket er i forarbeidene begrunnet med at trygderettsloven ga en bedre garanti for rettssikkerhet enn forvaltningsloven.<sup>21</sup> Trygderettsloven viser dessuten til regler i domstolsloven<sup>22</sup> om bl.a. inhabilitet og regler i tvistemålsloven<sup>23</sup> om plikt til å avgi forklaring og gjøre tjeneste som sakkyndig, jf. trrl §§ 8 og 15.

### 2.3.1 Ankeadgang

Den eneste begrensningen for å anke et vedtak inn for Trygderetten er at den administrative klageadgangen er uttømt, jf. trrl § 12 nr. 1. Ved muntlig anke skal vedkommende institusjon, vanligvis

---

<sup>16</sup> Forvaltningskomitéens innstilling 13. mars 1958.

<sup>17</sup> Se Asbjørn Kjønsdal, *Innføring i trygderett*, 2. opplag, Oslo 2001 s. 230; Ole-Erik Øie, *Trygderetten og dens rettsanvendelse*, Oslo 1994, s. 45-46.

<sup>18</sup> Innstilling om lov om anke til Trygderetten 22. oktober 1965.

<sup>19</sup> Ot.prp. nr. 5 (1966-67).

<sup>20</sup> Innst. O. VI (1966-67) – Innstilling om trygderettsloven og endringer i folketrygdloven.

<sup>21</sup> Ot.prp. nr. 27 (1968-69), s. 115. – Om ikraftsettelse av forvaltningsloven.

<sup>22</sup> Lov 13. august 1915 nr. 5.

<sup>23</sup> Lov 13. august 1915 nr. 6.

trygdekontoret, sette opp en skriftlig anke, jf. trrl. § 11. Etter trygderettsloven betegnes den som påanker et vedtak for ”den ankende part” og motparten (forvaltningsorganet) som ”ankemotparten”.

### 2.3.2 Omkostninger ved anke

Et vesentlig siktemål var at det skulle være enkelt å få saker overprøvd, og ankebehandlingen er derfor gebyrfri, jf. trrl. § 26. Er en anke ”åpenbart” fremsatt eller opprettholdt uten grunn, kan den ankende part måtte dekke Trygderettens og ankemotpartens omkostninger helt eller delvis, jf. trrl. § 25 andre ledd. Dette har visstnok aldri forekommet.<sup>24</sup> Endres vedtaket til gunst, vil omkostninger, typisk til prosessfullmektig, dekkes etter samme prinsipp som etter forvaltningsloven § 36, jf. trrl. §§ 25 og 26. ”Tapes” saken, vil dekning av omkostninger som utgangspunkt være avhengig av ytelser under lov om fri rettshjelp § 22.<sup>25</sup>

### 2.3.3 Instruksjonsmyndighet

I kraft av at Trygderetten er en frittstående institusjon, er den ikke underlagt instruksjonsmyndighet fra departement eller regjering. Trygderettens avgjørelser kan heller ikke klages inn for et annet forvaltningsorgan. Trygderetten var ment å fungere som et ”frittstående forvaltningsorgan”.<sup>26</sup> Unntaket er den myndighet Kongen har etter trygderettsloven § 4 andre ledd og § 33 andre ledd, med hensyn til administrative forhold og overenskomst med fremmed stat.<sup>27</sup>

Sivilombudsmannen har likevel ansett seg kompetent til å uttale seg om Trygderettens kjennelse på bakgrunn av at Trygderetten har vært oppfattet som ”offentlig forvaltning” og ikke domstol etter sivilombudsmannsloven § 4.<sup>28</sup> Til tider har dette vært en spire til konflikt mellom Sivilombudsmannen og Trygderetten.<sup>29</sup>

---

<sup>24</sup> Uttalelse fra Trygderettens leder, Per Knutsen, under kurset ”Overprøving av vedtak om trygd”, 13-14. mars 2003.

<sup>25</sup> Lov 13. juni 1980 nr. 35.

<sup>26</sup> Ot.prp. nr. 5 (1966-67), s. 20. – Om trygderettsloven m.v.

<sup>27</sup> Ole-Erik Øie, *Trygderetten og dens rettsanvendelse*, Oslo 1994, s. 48-51.

<sup>28</sup> Lov 22. juni 1962 nr. 8.

<sup>29</sup> Se Asbjørn Kjønsdal, *Innføring i trygderett*, 2. opplag, Oslo 2001, s. 234.

#### 2.3.4 Skriftlig saksbehandling

Saksbehandlingen i Trygderetten er i all hovedsak skriftlig, altså middelbar. Muntlig saksbehandling kan besluttet hvis ”særlige grunner taler for det”, jf. trrl § 19.<sup>30</sup>

#### 2.3.5 Trygderettens undersøkelsesplikt

Trygderetten har undersøkelsesplikt og kan gjennomføre bevisopptak, jf. trrl. § 15 nr 1 og 2. Regelen kan ses i relasjon til den plikt om saksutredning som påhviler trygdeetaten og forvaltningsorganer etter forvaltningsloven § 17, jf. folketrygdloven § 21-1.

#### 2.3.6 Kontradiktorisk saksbehandling

Det kontradiktoriske prinsippet gjelder som utgangspunkt for saksbehandlingen, og med omfattende rett for den ankende part til å få seg forelagt opplysninger, jf. trrl. §§ 17 nr. 6 og 20 første ledd, andre og tredje punktum. Den ankende part kan nektes partsoffentlighet etter trrl. § 17 nr. 2 til 4, bl.a. med hensyn til opplysninger det er ”utilrådelig” at han får kjennskap til. Praksis på området er meget streng til fordel for personlig rett til innsyn.<sup>31</sup>

#### 2.3.7 Disposisjonsprinsippet

I utgangspunktet gjelder disposisjonsprinsippet, men Trygderetten kan – på linje med hva som gjelder i sivile saker der en part ikke har fri rådighet - gå utover påstander til fordel for den ankende part, jf. trrl. § 20 andre ledd. Endring kan dermed bare skje til gunst, og den ankende part er i så måte stilt prosessuelt sterkere enn sin motpart.

#### 2.3.8 Rettens sammensetning

Trygderetten er sammensatt av faste rettsmedlemmer. Blant disse skal det være juridisk-, medisinsk- og attføringskyndige medlemmer. I tillegg skal det være et utvalg med ”særlig kyndighet i de saksforhold retten får til behandling”, jf. trrl. § 3.

---

<sup>30</sup> Ole-Erik Øie gjør rede for at det frem til 1987 bare har vært holdt muntlig hovedforhandling fire ganger, se Ole-Erik Øie, *Trygderetten og dens rettsanvendelse*, Oslo 1994, s. 67. Etter denne tid er jeg opplyst at det er ett nytt tilfelle, ”fibromyalgikjennelsen” i ankesak nr. 2922/93.

<sup>31</sup> Ole-Erik Øie, *Trygderetten og dens rettsanvendelse*, Oslo 1994, s. 68.

Trygderettens sammensetning kan i dag variere fra to til syv medlemmer - avhengig av hva slags sak det dreier seg om, jf. § 7. I praksis er retten satt med to eller tre medlemmer i de langt fleste saker.<sup>32</sup> Rettens administrator skal alltid være et juridisk kyndig medlem. jf. trrl. § 7 første ledd. Når begrunnelse unnlates i medhold av trrl. § 21 tredje ledd, skal retten alltid ha tre rettsmedlemmer, jf. trrl. § 7 andre ledd.

### 2.3.9 Trygderettens avgjørelse

Trygderettens avgjørelse benevnes kjennelse og skal som hovedregel begrunnes, jf. trrl. § 21 første ledd. I praksis bygges den opp som en dom.<sup>33</sup> Alle anker som imøtekommes, blir etter lovendring i 1997 nå begrunnet.<sup>34</sup> Imidlertid avgjøres de fleste stadfestelsessaker ved ikke-grunnlagt kjennelse etter § 21 tredje ledd, og som oftest - i dag - med kortfattede tilleggsmærknader til slike. Til tider utgjør henvisning til oversendelsesbrevet Trygderettens begrunnelse, jf. trrl. § 21 andre ledd.

## 2.4 Ankemotpart og oversendelsesbrev

Når et vedtak ankes inn for Trygderetten, forutsetter trygderettsloven § 13 at ankemotparten tar vedtaket opp til ny prøving. Hvis anken ikke faller bort, skal ankemotparten "tilrettelegge" og "fremstille" saken, eventuelt med nye anførsler, i et oversendelsesbrev til Trygderetten. I realiteten kan det vel betegnes som et "prosesskrift".<sup>35</sup> Gjenpart av oversendelsesbrevet skal som hovedregel oversendes til den ankende part, med melding om at merknader må avgis til ankemotparten innen en frist på minst to uker, jf. trrl. § 13 andre ledd.

Etter trrl. § 12 nr. 2 er ankemotparten "det organ som har truffet det påankede vedtak".<sup>36</sup> For de fleste tilfeller fremgår dette av de relativt uoversiktlige regler om vedtaks- og klageorganer, samt delegasjonsbestemmelser i folketrygdloven kapittel 20 og 21 med forskrifter.

I årene etter opprettelsen av Trygderetten har det skjedd en betydelig overflytting av rollen som ankemotpart fra Rikstrygdeverket til fylkestrygdekontorene. En vesentlig forskyvning kom med lov 8. mai 1981 nr. 18 da "folketrygdens fylkesnemnder", senere fylkestrygdekontorene, i en rekke nye tilfeller ble gjort til ankemotpart i stedet for Rikstrygdeverket. Fra nyere tid er det verd å bemerke lovendring 18.

---

<sup>32</sup> Opplyst i samtale med Steinar Mathisen i Trygderetten at det var 5 eller 6 avgjørelser med fem rettsmedlemmer i 2002; Syvmannskjennelse ble sist avsagt i 1997, se Ole-Erik Øies foredrag "Trygderettens rolle – før, nå og i fremtiden", Trygderettens 35-års jubileum, 18. april 2002.

<sup>33</sup> Ole-Erik Øie, *Trygderetten og dens rettsanvendelse*, Oslo 1994, s. 73.

<sup>34</sup> Lov 13. juni 1997 nr. 59.

<sup>35</sup> Se denne formulering i Borgarting lagmannsretts dom 19. desember 2001; Se nærmere i pkt 7.3.

<sup>36</sup> Tidligere gikk hvem som skal være ankemotpart for de fleste tilfeller direkte frem av trrl. § 11 nr. 2. Ved lov 10. desember 1999 nr. 84 ble loven forenklet.



desember 1992 nr. 144, med innføring av Rikstrygdeverket som klageinstans for alle trygdekontorets avgjørelser, med adgang til delegasjon til fylkestrygdekontorene.

Utstrakt bruk av delegasjonshjemmel medførte det som er betegnet som såkalt ”fullt fagansvar” for fylkestrygdekontorene ved utgangen av 1997.<sup>37</sup> Fylkestrygdekontorenes vedtak som førsteinstans er ikke gjenstand for klagebehandling,<sup>38</sup> og dette innebærer at fylkestrygdekontoret i all hovedsak er ankemotpart. På bakgrunn av ikke-grunngitte kjennelser blir dermed fylkestrygdekontorets oversendelsesbrev i realiteten stående som begrunnelsen utad i de fleste saker.<sup>39</sup>

## 2.5 Trygderettens saklige virkeområde

Gjenstand for anke til Trygderetten er etter trygderettsloven § 1 nr. 1 ”vedtak om individuelle rettigheter og plikter” etter lov om folketrygd, barnetrygd, krigspensjonering, supplerende pensjonsordninger fastsatt ved lov eller vedtak av Stortinget og samordning av pensjon- og trygdeytelser. Loven åpner for overprøvingskompetanse i forhold til andre offentlige- og private pensjonsordninger, jf. trrl. § 1 nr. 2. I dag gjelder dette ingen private pensjonsordninger, men Kommunal landspensjonskasse og andre kommunale- og fylkeskommunale pensjonsordninger er lagt inn under Trygderettens virkeområde.

Den viktigste institusjoner hvis vedtak kan bringes inn for Trygderetten, er først og fremst trygdeetaten, men også Aetat, Statens pensjonskasse og Kommunal Landspensjonskasse. Pensjonstrygden for sjømenn har noen få saker som blir overprøvd.

Unntak i prøvingsretten fremgår av trrl. § 2. Dette gjelder avgjørelser som faller inn under annen ankeinstitusjon, eller er unntatt ved lov eller vedtekt. Det samme gjelder vedtak truffet av Regjeringen eller departement. Denne begrensningen i prøvingsretten er fastlagt til kun å gjelde ”enkeltvedtak” og ikke prøving av forskrifters gyldighet.<sup>40</sup>

---

<sup>37</sup> Se om ”fullt fagansvar” i Ot. prp. nr. 46 (1998-1999) - Om endringer i folketrygdloven m.v.

<sup>38</sup> Av størst betydning er de mange uføresakene fylkestrygdekontoret behandler som førsteinstans (49,8 prosent av alle anker i 2002), se vedlegg 2.

<sup>39</sup> Fylkestrygdekontoret er ankemotpart i 90% av de tilfellene hvor Trygderettens ikke-grunngitte kjennelser bringes inn for domstolene; Uttalelse fra Bård Tønder i debatten under Trygderettens 35-års jubileum, 18. april 2002.

<sup>40</sup> Ole-Erik Øie, *Trygderetten og dens rettsanvendelse*, Oslo 1994, s. 62-63.

## 2.6 Trygderettens prøvingsadgang

Fristen for å anke et vedtak inn for Trygderetten er seks uker. Er fristen oversittet, kan det gis oppreisning når ”særlige grunner taler for det”, jf. trrl § 10.

I den opprinnelige trygderettsloven ble det fastsatt at Trygderetten kunne prøve alle sider ved saken, d.v.s rettsanvendelsen, saksbehandlingen, faktum og det frie forvaltningsskjønn. I 1974 ble det for flere saker innført en begrensning i prøvingsgrunnlaget relatert til ”det faktiske grunnlag”.<sup>41</sup> På bakgrunn av kritikk, ikke minst fra Trygderetten selv, ble denne begrensede prøvingsadgangen opphevet i 1999.<sup>42</sup>

Den ankende part har bevisføringsplikten, og ved bevistvil gjelder et alminnelig krav om sannsynlighetsovervekt.<sup>43</sup> Når det gjelder Trygderettens rettskildebruk, har det i teorien vært lagt til grunn at den i praksis har vært uten systematiske forskjeller fra domstolene.<sup>44</sup>

Kjennelser fra Trygderetten skal avsluttes med en slutning, altså en domsslutning. Etter trrl. § 21 fjerde ledd skal slutningen, om saken ikke avvises, ”enten gå ut på å stadfeste eller omgjøre det påankede vedtak eller oppheve det og hjemvise det til ny behandling”. I motsetning til domstolene, kan altså Trygderetten treffe ny realitetsavgjørelse, og ikke bare oppheve eller stadfeste det påankede vedtak.

## 2.7 Domstolskontroll med Trygderettens kjennelser

Etter ønske om å korte ned tiden før rettskraftig dom, ble det vedtatt i 1987 at Trygderettens kjennelser skulle bringes direkte inn for lagmannsretten som førsteinstans.<sup>45</sup> Etter trygderettsloven § 23 første ledd første punktum kan den som ikke er fornøyd med Trygderettens avgjørelse, ved stevning la lagmannsretten ”prøve lovligheten av Trygderettens kjennelse”. Etter trygderettsloven § 25 tredje ledd skal lagmannsretten følge tvistemålslovens regler om førsteinstansbehandling, med unntak av tvistemålsloven §§ 378-380.

---

<sup>41</sup> Lovendring 14. juni 1974 nr. 43.

<sup>42</sup> Opphevet ved lov 10. desember 1999 nr. 84; Trygderetten fremhevet at den allerede kunne prøve faktum ”indirekte” i forbindelse med utredning etter forvaltningsloven § 17 og ved innhentelse av tilleggsopplysninger etter trygderettsloven § 15, se Ot.prp. nr. 46 (1998-1999), s. 4-5.

<sup>43</sup> Ole-Erik Øie, *Trygderetten og dens rettsanvendelse*, Oslo 1994, s. 72; Se om dette i Borgarting lagmannsretts dom 11. oktober 2001.

<sup>44</sup> Ole-Erik Øie, *Trygderetten og dens rettsanvendelse*, Oslo 1994, s. 785-86.

<sup>45</sup> Lovendring 5. juni 1987 nr. 27. Tidligere var overprøvingen henvist til innbringelse av Trygderettens kjennelse for by- og herredsrett.

Med ”lovligheten av Trygderettens kjennelser”, er det forutsatt at domstolene kan prøve alle sider ved Trygderettens kjennelse etter de alminnelige regler om domstolskontroll med forvaltningen. Unntatt fra prøving er kun forvaltningens ”frie skjønn”, bortsett fra spørsmålet om myndighetsmisbruk.<sup>46</sup>

Betydningen av forvaltningens frie skjønn er imidlertid oppfattet å være liten på trygderettighetenes område.<sup>47</sup> Selv om mange vilkår, særlig i medisinsk henseende, hviler på skjønnsmessige vurderinger som krever særlig innsikt, er det mer generelt lagt til grunn at slike vilkår bygger på et rettsanvendelsesskjønn som domstolene kan prøve fullt ut.<sup>48</sup> På den annen side kan Trygderettens sakkunnskap og brede erfaringsgrunnlag medføre tilbakeholdenhet med å fravike det faglige skjønn.<sup>49</sup>

Høyesterett har lagt til grunn at det ikke kan gis gi dom for realiteten i det underliggende kravet. På et område med et sammensatt, faglig rettsanvendelsesskjønn, er det trukket den slutningen at domstolene bør begrense seg til sin vanlige rolle med etterfølgende legalitetskontroll av hvorvidt vedtaket formelt og materielt er korrekt.<sup>50</sup> Resultatet vil dermed bli at saksøkte frifinnes eller at Trygderettens kjennelse oppheves som ugyldig.

Når det gjelder spørsmålet om hvorvidt Trygderetten har adgang til å avsi en ikke-grunnlagt kjennelse, i seg selv kan prøves som saksbehandlingsfeil, har domstolene oppfattet avgjørelsen som Trygderettens ”frie skjønn”. Domstolene anser seg altså ikke kompetente til å prøve hvorvidt vilkårene for å avsi en ikke-grunnlagt kjennelse er oppfylt.<sup>51</sup> Øyensynlig gjaldt dette også adgangen til å ”nekte en anke fremmet” i det tidligere ankeutvalget som ble avviklet i 1997.<sup>52</sup>

---

<sup>46</sup> Ot.prp.nr. 52 (1986-1987), s. 7. – Om endringer i trygderettsloven og tvistemålsloven.

<sup>47</sup> Asbjørn Kjønsdal, *Innføring i trygderett*, 2. opplag, Oslo 2001, s. 232.

<sup>48</sup> Se ”Prinsippavgjørelsen” i Rt 2001, s. 995.

<sup>49</sup> Se Frostating lagmannsretts dom 22. mai 2002 med henvisning til Høyesterettspraksis, særlig ”prinsippdommen” i Rt 1995 s. 1427. Se nærmere om ”faglige skjønn” i Torstein Eckhoff og Eivind Smith, *Forvaltningsretten*, 6. utg. 2.opplag, Oslo 1999, s. 258-285, på s. 285.

<sup>50</sup> Rt 2001, s. 995 – krav om dom på rett til 100% uførepensjon; Se om ”legalitetskontroll” i Torstein Eckhoff og Eivind Smith, *Forvaltningsretten*, 6. utg. 2.opplag, Oslo 1999, med motsatt konklusjon for trygdeytelser på s. 639; Eckhoff/Smith er omtalt i Rt. 2001, s. 995, på s. 1003.

<sup>51</sup> Se dette utgangspunkt i bl.a. Borgating lagmannsretts dom 6. mai 2002, Frostating lagmannsretts dom 22. mai 2002 og Borgating lagmannsretts dom 4. november 2002. Tilsynelatende motsatt utgangspunkt er imidlertid tatt i én dom, Gulating lagmannsretts dom 25. november 2001, se nærmere om dommen i del IV. Premissene viser til at ugyldigheten er knyttet opp mot både ”mangelfull”- og ”utelatt” begrunnelse. Muligens har lagmannsretten ment at ”skjønnnet” er grovt urimelig eller vilkårlig i dette konkrete tilfellet; Oppgaven avgrenser mot å vurdere dette inngående, men spørsmålet som kan reises, er jo hvorvidt utelatt begrunnelse kan antas å virke inn på vedtakets innhold, jf. Regjeringsadvokatens prosedyre i flere dommer og forutsetninger for ugyldighet i Torstein Eckhoff og Eivind Smith, *Forvaltningsretten*, 6. utg. 2.opplag, Oslo 1999, på s. 578. Dommen problematiserer ikke dette nærmere.

Saksanlegg for lagmannsretten forutsetter at muligheten for å klage og å anke vedtaket inn for Trygderetten er utnyttet fullt ut, jf. trygderettsloven § 1 nr. 3. Fristen for å bringe en kjennelse fra Trygderetten inn for lagmannsretten er 6 måneder, jf. trrl. § 23 fjerde ledd.<sup>53</sup>

### 3 Statistikk<sup>54</sup>

For en bredere oversikt over deler av den relevante statistikken, vises det til oppgavens vedlegg. Ved notehenvielse vises det til kildene for statistikk som ikke er inntatt i vedleggene.

#### 3.1 Trygderetten<sup>55</sup>

Statistikken viser at antall saker i Trygderetten har variert, men økt med årene, og restansene har til tider vært betydelige. Trygderetten er tilført noen nye stillinger, samtidig det har vært en økning i antall saker per ansatt.

Antall saker økte fra 498 i 1968 til 3450 i 1974, mens restansene var 390 i 1968 og hele 5104 i 1974. Etter innføringen av "ankeutvalget", sank restansene til 1387 i 1979, 1730 i 1984, med ny økning til 2554 i 1989 og 3955 i 1991, senere 5794 i 1993. Antall saker var 3882 i 1989, med senere sterk økning. Innføringen av "mellomliggende klageinstans" i 1992 fikk åpenbart betydning for saksinngangen, som gikk ned fra 6835 i 1993 til 3-4 tusen saker årlig frem mot 1998. Mot slutten av denne perioden ble det også satset mer på dataverktøy, samt at Trygderetten ble inndelt i avdelinger og "ankeutvalget" avviklet i 1997. Restansene var 3283 i 1996 og ned til ca. 1500 saker årlig i perioden 1998-2000. I de senere årene har saksantallet økt til over 5000 saker i 1999 og 2000, 6182 i 2001 og ned til 5447 i 2002. Restansene var i 2002 på 2077 saker.

Etter innføringen av ankeutvalget i 1974, lå andelen ikke-grunngitte kjennelser på 48,9% av det totale antallet kjennelser samme år. I 5-års intervaller lå dette på 25,8% i 1979, 37,1% i 1984, 55% i 1989 og

---

<sup>52</sup> Se denne konklusjon ved overprøving av "ankeutvalgskjennelse" i Borgarting lagmannsretts dom 3. juli 1998.

<sup>53</sup> Bestemmelsen ble inntatt ved lov 10. desember 1999 nr. 84. Før denne tid var det ikke fastsatt noen frist.

<sup>54</sup> For analyse av eldre trygderettsstatistikk, se fremstillinger i Ole-Erik Øie, *Trygderetten og dens rettsanvendelse*, Oslo 1994.

<sup>55</sup> Se vedlegg 1.

62,1% i 1994. I 1997 var dette nede i 54,6%, men økte senere til 73,9% i 1999, 73,4% i 2000 og 72,5% i 2001. I 2002 var det en reduksjon til 60,8% av alle saker.

I de samme år vant den ankende part frem i 9,8% av sakene i 1974, 29,7% i 1979, 22,4% i 1984, 18,3% i 1989 og 18,5% i 1994. I 1997 gjaldt denne "gunstprosenten" 24,7% av sakene, med reduksjon til 19,3% i 1999, 17,8% i 2000 og 18% i 2001. I 2002 økte dette til 23,57% av alle sakene.

Som tallene viser er det et klart mindretall av Trygderettens "avslagssaker" som gis en fullstendig begrunnelse. Trekker man fra "gunstprosenten", er det i realiteten under 10% av de gjenværende avslagssaker som ble begrunnet i årene 1999-2001. I 2002 økte dette til ca. 15%.

I de fleste tilfellene i dag, har ikke-grunngitte kjennelser tilleggsmerknader, såkalt KMT(forenklede kjennelser med tilleggsmerknader). Som oftest er disse svært korte. Tilleggsmerknader gis også til kjennelser med henvisningsbegrunnelse etter § 21 andre ledd. Frekvensen av tilleggsmerknader har økt sterkt i den senere tid. Med merknader til 88,7% av det totale antallet ikke-grunngitte kjennelser i 2. halvår av 2002.<sup>56</sup>

Gjennomsnittlig saksbehandlingstid i årene 1967-70 var 14,4 måneder og 1971-80 hele 24,9 måneder, men ble redusert til 8,8 i perioden 1981-30.6.87.<sup>57</sup> Saksbehandlingstiden økte deretter, og lå ved utgangen av 1995 på omtrent 18 måneder. Dette sank sterkt til kun 3 måneder i 2000. På bakgrunn av økt sakstilgang var saksbehandlingstiden 3,75 måneder i 2001 og 4,75 i 2002.<sup>58</sup>

For de saker som ble avgjort i det tidligere ankeutvalget, har saksbehandlingstiden vært raskere. Stikkprøver viste en saksbehandlingstid for disse på ca. en måned i 1986 og ca. to måneder i 1995.<sup>59</sup> For ikke-grunngitte kjennelser i vanlig rett var saksbehandlingstiden ca. 3,7 måneder i 2002.<sup>60</sup>

Det er få saker som avgjøres ved henvisning til ankemotpartens oversendelsesbrev med hjemmel i trrl. § 21 andre ledd.<sup>61</sup>

---

<sup>56</sup> Er opplyst at det ikke finnes konkret statistikk før denne tid, men økningen har vært betydelig, se statistikk for 2. halvår i 2002 i vedlegg 2.

<sup>57</sup> Ole-Erik Øie, *Trygderetten i de første 20 år*, Oslo 1987, s. 224.

<sup>58</sup> Trygderettens årsmelding 2000, s. 9, Trygderettens årsmelding 2001, s. 13 og Trygderettens årsmelding 2002, s. 5.

<sup>59</sup> Ole-Erik Øies foredrag, "Trygderettens rolle – før, nå og i fremtiden", Trygderettens 35-års jubileum, 18. april 2002.

<sup>60</sup> Etter samtale med Steinar Mathisen i Trygderetten.

<sup>61</sup> Opplyst at det ikke finnes nærmere statistikk om dette.

### 3.2 Lagmannsretten<sup>62</sup>

Ved utgangen av 2001 er bare 186 saker, eller 1.8 promille av totalt 105 000 trygderettesavgjørelser siden opprettelsen av Trygderetten, avgjort av domstolene ved utgangen av 2001. Den ankende part vant frem i 22, 6% av sakene.<sup>63</sup>

Antall saker har økt sterkt de seneste årene, med 32 nye stevninger i 2000 og hele 90 i 2001 og nye 90 i 2002. Antall dommer har steget fra 4 i 2000 til 17 i 2001 og 27 i 2002.<sup>64</sup> Halvparten av dommene i perioden 1999-2001 gjelder overprøving av ikke-grunngitte kjennelser.<sup>65</sup> Den ankende part vant frem i 42% av sakene i denne perioden,<sup>66</sup> og ikke-grunngitte kjennelser utgjør hele 70% av disse.<sup>67</sup>

Det reelle antallet trygderettskjennelser som omgjøres, er imidlertid høyere enn 42% ved at omtrent halvparten av stevningene ender med forlik, eller på annen måte omgjøres til gunst for hovedforhandling.<sup>68</sup> I realiteten kan dermed den ankende part anses å vinne frem i nærmere 70% av det totale antallet innstevnede trygderettskjennelser.

### 3.3 Høyesterett

Kjønstad viser til at totalt 15 trygderettskjennelser er brakt inn for Høyesterett. I én sak, Thunheimdommen, ble resultatet et annet enn i Trygderetten.<sup>69</sup>

---

<sup>62</sup> Se vedlegg 3 og 4.

<sup>63</sup> Ole-Erik Øies foredrag, ”Trygderettens rolle – før, nå og i fremtiden”, Trygderettens 35-års jubileum, 18. april 2002.

<sup>64</sup> Ole-Erik Øies foredrag, ”Trygderettens rolle – før, nå og i fremtiden”, Trygderettens 35-års jubileum, 18. april 2002, og etter samtale med Ola Vik i Trygderetten, som opplyste at nye dommer i 2003 forventes å bli på nivå med antallet i 2002.

<sup>65</sup> Ole-Erik Øies foredrag, , ”Trygderettens rolle – før, nå og i fremtiden”, Trygderettens 35-års jubileum, 18. april 2002.

<sup>66</sup> Ole-Erik Øies foredrag, , ”Trygderettens rolle – før, nå og i fremtiden”, Trygderettens 35-års jubileum, 18. april 2002.

<sup>67</sup> Uttalelse fra Bård Tønder i debatten under Trygderettens 35-års jubileum, 18. april 2002.

<sup>68</sup> Estimert fra Bård Tønder under kurset ”overprøving av vedtak om trygd”, 13-14. mars 2003.

<sup>69</sup> Asbjørn Kjønstads foredrag under kurset ”overprøving av vedtak om trygd”, 13-14. mars 2003.

## DEL II Forutsetninger om rettssikkerhet

### 4 Forarbeidene

#### 4.1 Innledning

Målsettingen i det følgende er å gi en gjennomgang av trygderettslovens forarbeider med relevans for de ikke-grunngitte kjennelsene.<sup>70</sup> I hovedsak vil dette gjelde de sentrale odelstingsproposisjonene.

Problemstillingen er hvilke konkrete forutsetninger forarbeidene legger til grunn for Trygderettens bruk av ikke-grunngitte kjennelser.

Trygderettsloven § 21-3 stiller i dag et krav om at det skal være ”enstemmig” og ”klart” at anken ikke kan føre frem og at avgjørelsen ”antas ikke å få betydning utover den foreliggende sak”. Fra 1974 til 1997 ble anker nektet fremmet uten begrunnelse når ankeutvalget fant ”at anken ikke vil føre fram”.

Hovedspørsmålet i dag er dermed hvilket sannsynlighetskrav som skal oppstilles for at en anke ”klart” ikke kan føre frem.

Vilkåret ”enstemmighet” er uproblematisk. Anser én dommer vilkåret ikke oppfylt, er det ikke grunnlag for å avsi ikke-grunngitt kjennelse.

Vilkåret om at ”saken må antas ikke å ha betydning utenfor den foreliggende sak”, vil det avgrenses mot redegjørelse for. Dette er ment for prinsippaker,<sup>71</sup> men ellers er vilkåret *ikke* gitt veiledning i forarbeidene. ”Antas” synes imidlertid å innebære et relativt lavt krav til sannsynlighet. Trygderetten uttrykker dette dithen at man ”vil kunne være noe i tvil”.<sup>72</sup> Hvorvidt ”enstemmighet” også gjelder vilkåret om ”betydning utenfor den foreliggende sak”, er etter lovteksten ikke åpenbart. Trygderetten selv legger til grunn at det ”bør” være enstemmighet.<sup>73</sup>

Til dette kommer to sentrale spørsmål:

-Hvilke krav lovgiver stiller til tilleggsmerknader når det ikke er fullt ut sammenfall mellom Trygderettens faktiske begrunnelse for stadfestelse ved ikke-grunngitt kjennelse og begrunnelsen i ankemotpartens oversendelsesbrev.

---

<sup>70</sup> Kronologisk oversikt over lovendringer er inntatt som vedlegg 5 til oppgaven.

<sup>71</sup> Ot.prp. nr. 59 (1973-74), s. 8. – Om endringer i trygderettsloven, folketrygdloven og sysselsettingsloven.

<sup>72</sup> Trygderettens kontorrundskriv nr. 7/2002 av 29. mai 2002.

<sup>73</sup> Trygderettens kontorrundskriv nr. 7/2002 av 29. mai 2002.

-Hvorvidt oversendelsesbrevet skal kunne utgjøre Trygderettens begrunnelse ved ikke-grunngett kjennelse. Dette gjelder dermed lovgivers forutsetninger med hensyn til forholdet mellom ikke-grunngett kjennelser i trrl. § 21 tredje ledd og henvisningsbestemmelsen i trrl. § 21 andre ledd.

Visse forhold påpekes i forbindelse med gjennomgangen:

Dette kapitlet er forbeholdt den kronologiske oversikt og de konkrete lovtolkningsspørsmål. De rettssikkerhetsmessige forutsetninger lovverket bygger på, vil behandles i kapittel 5. Dette nødvendiggjør en viss dobbeltbehandling. Forarbeidenes forutsetninger med hensyn til bruk av ikke-grunngett kjennelser, vil være gjenstand for analyse i den avsluttende hovedvurderingen i denne del II.<sup>74</sup>

#### 4.2 Lov 16. desember 1966 nr. 9

Innen de ankeordninger i trygde- og pensjonssaker som gjaldt før opprettelsen av Trygderetten, var avgjørelsene i alminnelighet bare kort grunngett.<sup>75</sup>

I arbeidet mot det som skulle bli Trygderetten, forutsatte Ankelovutvalget at alle kjennelser skulle begrunnes.<sup>76</sup> Denne hovedregel går frem av trygderettsloven § 21 første ledd: "Rettens avgjørelse treffes ved alminnelig flertall i grunngett kjennelse".

Innstillingen ble i hovedsak fulgt i proposisjonen. Unntaket fremgår i dag av trygderettsloven § 21 andre ledd andre punktum: "Grunngiving kan unnlates i den utstrekning den ikke kan gis uten å røpe opplysning som en part ikke har rett til å gjøre seg kjent med i henhold til bestemmelsen i § 17 nr. 2-4." I praksis er denne bestemmelsen uten betydning.

#### 4.3 Lov 9. juni 1972 nr. 40

I 1972 ble kravet til begrunnelse forenklet med nytt § 21 andre ledd, første og andre punktum, som lød:

"I den utstrekning rettens grunngiving faller sammen med det som er angitt i ankemotpartens utredning i henhold til lovens § 13 tredje ledd, er det tilstrekkelig å henvise til denne. Grunngiving kan unnlates i tilfelle hvor kjennelsen imøtekommer ankepåstanden og grunngiving antas ikke å få betydning ut over den konkrete ankesak."

---

<sup>74</sup> Se pkt. 5.4.

<sup>75</sup> Ot.prp. nr. 5 (1966-67), s. 3.

<sup>76</sup> Innstilling om lov om anke til Trygderetten av 22. oktober 1965, s. 17-18.



Første punktum er overensstemmende med dagens § 21 andre ledd første punktum. Andre punktum er senere opphevet ved lov 13. juni 1997 nr. 59.

Lovendringen bygget på utredningen til en arbeidsgruppe, nedsatt i 1972 som følge av Trygderettens store restanser. Arbeidsgruppen vurderte hvorvidt det kunne være hensiktsmessig med et ”Kjæremålsutvalg, et avsilingsorgan for de saker som eventuelt ikke bør undergis ordinær ankebehandling”.<sup>77</sup> Et slikt utvalg skulle avvise visse saker ”på grunnlag av nærmere fastsatte kriterier, herunder en ”verdigrænse”, med særlig sikte på avvisning av anker som etter utvalgets vurdering ikke kunne føre frem”. Arbeidsgruppen baserte seg på de mange ”enkle saker[...] for så vidt som det etter en relativt rask gjennomgåelse kan konstateres at utfallet av anken er utvilsomt eller at det ikke foreligger nevneverdig tvil om avgjørelsen”.<sup>78</sup>

På dette tidspunkt ble et avsilingsorgan ansett lite ”hensiktsmessig”. Det kom til uttrykk at innskrenkninger i ankeadgangen for visse sakstyper og adgangen til å tiltre oversendelsesbrevets begrunnelse samt unnlate begrunnelse for de tilfellene at anken ble imøtekommet, ”i stor utstrekning vil ha samme praktiske virkninger som et kjæremålsutvalg”.<sup>79</sup>

Når rettens begrunnelse ”faller sammen med” oversendelsesbrevet, skulle det være opp til Trygderetten å vurdere. For de tilfeller at oversendelsesbrevet ”ikke helt ut sammenfaller” med Trygderettens begrunnelse, men Trygderetten tiltrer konklusjonen, forutsettes det ikke at dette i alle tilfeller kommer til uttrykk i kjennelsen. Om dette skrives det: ”Det måtte bero på omstendighetene i hvilken utstrekning dette bør foranledige nærmere omtale i kjennelsen. Det samme gjelder nye opplysninger eller uttalelser som er innkommet til Trygderetten under saksbehandlingen”.<sup>80</sup>

#### 4.4 Lov 14. juni 1974 nr. 43 - Ankeutvalget

Reduksjonen i restansesituasjonen som lovendringene i 1972 tok sikte på, ble ikke nådd. Forslaget om et avsilingsorgan ble igjen tatt opp og gjennomført ved det såkalte ”ankeutvalget” i 1974. Ankeutvalget innebar adgang etter en ny bestemmelse i trl. § 14 a andre ledd til å nekte anker fremmet dersom rettens medlemmer enstemmig ”finner at anken ikke vil føre fram”. Det ble videre tatt inn i nytt § 14 a tredje ledd at det skulle legges ”vekt på hvilken betydning avgjørelsen i ankesaken antas å ville ha utenfor den foreliggende sak”. Proposisjonen viser til at formuleringen var ment for spørsmål av prinsipiell art.<sup>81</sup>

---

<sup>77</sup> Ot.prp. nr. 38 (1971-72), s. 17. – Om endringer i trygderettsloven og folketrygdloven.

<sup>78</sup> Ot.prp. nr. 38 (1971-72), s. 17.

<sup>79</sup> Ot.prp. nr. 38 (1971-72), s. 18.

<sup>80</sup> Ot.prp. nr. 38 (1971-72), s. 19.

<sup>81</sup> Ot.prp. nr. 59 (1973-74), s. 8.

Spørsmålet om å ikke begrunne kjennelsene, ble ikke berørt ved innføringen av ankeutvalget, men det er klart nok at dette var forutsatt. Det er antatt at dette skyldes at mønsteret var tvistemålsloven § 373 om avsiling i Høyesteretts kjæremålsutvalg, der avgjørelsene bare begrunnes ved henvisning til aktuell lovbestemmelse.<sup>82</sup>

Den nærmere veiledning for hvilke saker ”som ikke vil føre fram” er relativt kort og fremstår som uklar. Departementet pekte på at det er ”en rekke saker som uten skade kunne vært stoppet på et tidligere trinn” og at Trygderettens ønske var å opprette et ankeutvalg for å ”foreta en avsiling av anker som åpenbart ikke kan føre fram”.<sup>83</sup> I merknadene til lovteksten skrives det på den annen side at ankeutvalget må ”vurdere muligheten for at anken vil kunne bli imøtekommet ved behandling etter trygderettslovens regler for ankebehandling. Forutsetningen er at en anke kan nektes fremmet dersom det finnes *overveiende sannsynlig* at den ikke ville føre frem.”<sup>84</sup>

#### 4.5 Lov 10. mai 1985 nr. 27

Spørsmålet om begrunnelse ble senere tatt opp i sammenheng med at ordningen med ankeutvalgsbehandling ble kritisert, særlig på bakgrunn av uklarhet i relasjon til begrunnelsen. Det såkalte ”Ankeordningsutvalget”,<sup>85</sup> pekte på at ankende part kunne få inntrykk av at anken ikke var vurdert. Utvalget foreslo at: ”I tilfelle hvor ankeutvalgets kjennelse går ut på at en anke nektes fremmet, bør den fremtre som en tilslutning til det opprinnelige vedtaket, slik at det går klarere frem at realiteten i saken er vurdert i Trygderetten og at avgjørelsen er enstemmig.”<sup>86</sup>

Ombudsmannen hadde også funnet avgjørelsenes form lite tilfredsstillende og mente det burde gå klart frem av loven hvilken adgang det var til å treffe avgjørelser uten begrunnelse, samt ”klargjøres om, og i tilfelle i hvilken utstrekning, avgjørelsene innebærer en tilslutning til de begrunnelser som tidligere er gitt i den konkrete saken”.<sup>87</sup>

Departementet gikk imidlertid imot dette, uten eksplisitt å ta stilling til spørsmålet om klargjøring i relasjon til tidligere begrunnelser. Departementet uttalte at etter dets ”oppfatning kan det likevel ikke under noen omstendighet være aktuelt å pålegge ankeutvalget en plikt til grunngiving. Det må anses helt essensielt at det arbeidssparende ved ordningen ikke går tapt”.<sup>88</sup>

---

<sup>82</sup> Uttalelse i Ot.prp. nr.42 (1996-1997), s. 33; Se nærmere om sammenligningen med Kjæremålsutvalgets avsilingsordning i del III.

<sup>83</sup> Ot.prp. nr. 59 (1973-74), s. 3.

<sup>84</sup> Ot.prp. nr. 59 (1973-74), s. 7.

<sup>85</sup> Se NOU 1976: 56 - Anke til Trygderetten og NOU 1977: 41 - Innstilling fra Ankeordningsutvalget.

<sup>86</sup> Ot.prp. nr. 71 (1984-85), s. 5. – Om endringer i folketrygdloven og trygderettsloven.

<sup>87</sup> Ot.prp. nr. 71 (1984-85), s. 6.

<sup>88</sup> Ot.prp. nr. 71 (1984-85), s. 6.

Etter dette ble det inntatt i ny trygderettsloven § 14 a andre ledd tredje punktum, at anke som ble nektet fremmet av ankeutvalget, ikke var gjenstand for krav til begrunnelse etter hovedregelen i trrl. § 21 første ledd. Samtidig skulle det nå komme til uttrykk i kjennelsen at anken hadde fått en reell vurdering i ankeutvalget.

Selv om ordlyden ”anken ikke vil føre fram” fremdeles er gjeldende, er det endringer i departementets vurdering av sakene som faller inn under bestemmelsen. Uttalelser i proposisjonen synes nå å være mer samlet og stiller et svært strengt krav til sannsynligheten for at en anke ikke vil føre frem. ”Opplagte saker” er nå blitt den generelle termen for avgjørelsene i ankeutvalget. Departementet bemerker bl.a at ”avgjørelse i ankeutvalg innebærer at opplagte saker kan avgjøres på en særlig enkel måte”.<sup>89</sup>

I sammenheng med spørsmålet om utvidelse av ankeutvalgets kompetanse til også å omfatte flere førsteinstanssaker, uttalte Rikstrygdverket at et slikt tiltak kan øke rettssikkerheten ”fordi det gir en større sikkerhet for at avgjørelsene i ankeutvalg begrenser seg til sakene som hører hjemme der - de opplagte tilfellene”.<sup>90</sup>

#### 4.6 Lov 13. juni 1997 nr. 59 – Videreføring av ikke-grunngitte kjennelser i vanlig rett

Ved lov 13 juni 1997 nr. 59 avvikles ordningen med eget ankeutvalg og § 14 a oppheves. Samtidig oppheves hjemmelen for å unnlate begrunnelse når anken imøtekommes, jf. tidligere § 21 andre ledd andre punktum.<sup>91</sup>

Ordningen med å nekte anker fremmet *til* vanlig rett uten begrunnelse, videreføres ved adgang til å ”stadfeste” vedtaket i vanlig rett ved ikke grunngitt kjennelse, i medhold av nytt § 21 tredje ledd. Mens ankeutvalgets kompetanse gjaldt når ”anken ikke vil føre fram”, ble vilkåret nå skjerpet til at Trygderetten må finne ”det klart at anken ikke kan føre fram”. Det videreføres også at det skal tas hensyn til sakens ”betydning utenfor den foreliggende sak”, og fremgå av kjennelsen at den har vært vurdert av Trygderetten.

---

<sup>89</sup> Ot.prp. nr. 71 (1984-85), s. 4.

<sup>90</sup> Ot.prp. nr. 71 (1984-85), s. 6.

<sup>91</sup> Bakgrunnen for avvikling av ”ankeutvalget” var i særlig grad en rapport fra Riksrevisjonen, benevnt ”analyse av saksbehandlingsrutinene i Trygderetten”, avgitt 10. november 1995, der det ble påvist mangler ved saksbehandlingen i Trygderetten. Det ble nedsatt en arbeidsgruppe som skulle arbeide med sikte på å begrense sakstilgangen og forbedre arbeidsopplegget, hvilket resulterte i rapport av 3. juli 1996 med kritiske merknader og forslag til endringer. Etter dette ble det bl.a. gjennomført midlertidig styrking av bemanningen og satset mer på dataverktøy. Trygderetten ble foreslått inndelt i avdelinger og ankeutvalget foreslått opphevet for å unngå ”dobbeltarbeid”; Se om rapportene i Ot.prp. nr. 42 (1996-1997) – Om endringer i trygderettsloven og folketrygdloven.

I forbindelse med at anken ikke lenger blir ”nektet fremmet” men ”stadfestet”, kommer det til uttrykk at ikke-grunngitte kjennelser i realiteten er en full prøving av saken. Departementet pekte på ”at de forenklete kjennelser ikke er ment å være en form for summarisk behandling (utover at grunngeving sløyfes). En sak skal ikke avgjøres ved forenklet kjennelse til den ankende parts ugunst dersom det er rimelig tvil om utfallet av saken”.<sup>92</sup> I fortsettelsen siteres imidlertid normen som kom til uttrykk ved opprettelsen av ankelovutvalget: ”Ved etableringen av ordningen ble dette uttrykt dithen at det skulle være ”overveiende sannsynlig” at anken ikke ville føre frem”. Departementet bemerket at:

”retten må forsikre seg om at avgjørelsen er skjedd på grunnlag av de relevante rettsregler anvendt på korrekt måte, og at det ikke hefter mangler av betydning ved det faktiske grunnlaget for avgjørelsen. Saken må være så klar at det ikke har noen hensikt å tvinge retten til den ytterligere gjennomtenkning som utformingen av en kjennelse kan innebære.”<sup>93</sup>

I en forberedende arbeidsgruppe var det delte meninger når det gjaldt synet på begrunnelse. Om dette heter det: ”Et mindretall mente at også en forenklet kjennelse bør ha en kort begrunnelse som viser hva som har vært avgjørende for resultatet. Som begrunnelse skal det etter mindretallets forslag kunne vises til ankemotpartens begrunnelse i oversendelsesbrevet”.<sup>94</sup> Bl.a. Rikstrygdeverket ønsket en utvidet begrunnelsesplikt som tydeliggjorde forskjeller i rettsoppfatning mellom Trygderetten og trygdeetaten, og Trygderetten ga sin tilslutning til mindretallssynet.<sup>95</sup>

Departementet bifalt derimot flertallets anbefalinger og la til grunn at loven hverken skulle gi anvisning på korte begrunnelser eller åpne for tiltredelse av oversendelsesbrevet som Trygderettens begrunnelse. Til spørsmålet om krav til en kort begrunnelse, bemerket departementet at dette er ”betenkelig” og vil ”motvirke ordningens begrunnelse og mål”.<sup>96</sup>

Når det gjaldt spørsmålet om oversendelsesbrevet som begrunnelse for Trygderettens kjennelse, uttalte departementet at henvisning til oversendelsesbrevet ikke fører til forenkling:

”Grunngeving ved henvisning er etter trygderettsloven er en begrunnelse som vil tilfredsstille grunngevingskravet i tomannsrett og i tremannsrett med dissens blant medlemmene. Det vil også være et tilbakeskritt dersom man *reserverer* denne begrunnelsen for enstemmig tremannsrett. Dette vil *redusere*

---

<sup>92</sup> Ot.prp. nr. 42 (1996-1997), s. 18.

<sup>93</sup> Ot.prp. nr. 42 (1996-1997), s. 18.

<sup>94</sup> Ot.prp. nr. 42 (1996-1997), s. 25.

<sup>95</sup> Ot.prp. nr. 42 (1996-1997), s. 26.

<sup>96</sup> Ot.prp. nr. 42 (1996-1997), s. 26.

Trygderettens kapasitet i forhold til gjeldende ordning. Departementet antar i denne forbindelse at en henvisning vil kunne omfatte både faktisk beskrivelse og rettsanvendelse.”<sup>97</sup>

Etter dette konkluderte departementet med ”at en anke som rettens medlemmer enstemmig finner ikke vil føre frem, fortsatt bør kunne avgjøres uten grunngeving[...] Det skal fortsatt dreie seg om en *adgang* til å unnlate grunngeving, slik at det gis rom for en kort grunngeving i de forenklede avgjørelsene”.<sup>98</sup> Departementet viste til Trygderettens høringsuttalelse, der det fremgikk at dette allerede gjøres i enkelte tilfeller.

Utover det som anføres i forbindelse med ”stadfestelsesspørsmålet”, jf. ovenfor, legger såvel høringsinstanser som departementet et strengt krav til grunn for anvendelse av trrl. § 21 tredje ledd. Bestemmelsen reserveres for ”opplagte” og ”klare avslagssaker”, med henvisning til den praksis som anses gjeldende i ankeutvalget. Departementet gjør rede for at skjerpelse av ordlyden ikke innebærer en endring i praksis ved at retten nå må finne det ”klart” at anken ikke fører frem:

”For å markere at det dreier seg om saker der resultatet er opplagt, foreslås også tatt inn at forenklet kjennelse kan treffes når de tre medlemmene av retten finner det *klart* at anken ikke kan føre frem[...] Endringen er ikke ment å innebære endringer i adgangen til å treffe forenklet kjennelse.”<sup>99</sup>

Spørsmålet om eventuelle motsetninger mellom oversendelsesbrevet og Trygderettens faktiske begrunnelse for stadfestelsen, kom opp i relasjon til Trygderettens adgang til henvisningsbegrunnelse etter trrl. § 21 andre ledd. Departementet pekte på Trygderettens uttalte vanskeligheter med bestemmelsen, på bakgrunn av ”reservasjoner mot enkelte formuleringer/vurderinger i oversendelsesbrevet”.<sup>100</sup> Departementet mener dette kan føre til mindre bruk av bestemmelsen enn det ”isolert sett kunne være grunnlag for”, og at slike reservasjoner bør ”kunne ivaretas ved å legge inn forbehold ved henvisning, f. eks at man ”i hovedsak” slutter seg til begrunnelsen i oversendelsesbrevet”.<sup>101</sup> Departementet bemerket at det ved ”betydelige” reservasjoner ”måtte bero på omstendighetene i hvilken utstrekning forholdet bør omtales nærmere i kjennelsene”.<sup>102</sup>

Eventuell diskrepans mellom oversendelsesbrevet og Trygderettens begrunnelse, kom også opp i forbindelse med at adgangen til å unnlate begrunnelse ved imøtekommelse av ankepåstanden i medhold av § 21 andre ledd andre punktum, ble foreslått opphevet. Av hensyn synliggjøring av hva som er

---

<sup>97</sup> Ot.prp. nr. 42 (1996-1997), s. 26.

<sup>98</sup> Ot.prp. nr. 42 (1996-1997), s. 26.

<sup>99</sup> Ot.prp. nr. 42 (1996-1997), s. 27.

<sup>100</sup> Ot.prp. nr. 42 (1996-1997), s. 25.

<sup>101</sup> Ot.prp. nr. 42 (1996-1997), s. 25.

<sup>102</sup> Ot.prp. nr. 42 (1996-1997), s. 25.

grunnlaget for Trygderettens omgjøring, uttalte departementet at "det i framtida bør være et vesentlig hensyn ved utformingen av grunngeving at den skal gi klare signaler om rettens vurderinger".<sup>103</sup>

#### 4.7 Vurdering

Uttalelser i forarbeidene synes å legge en meget streng norm til grunn for bruk av trrl. § 21 tredje ledd. I all hovedsak er retningslinjen de "opplagte" sakene. Det uttales videre at "rimelig tvil" skal medføre at anken ikke kan avgjøres ved ikke-grunngett kjennelse. Senere forarbeider gir uttrykk for at dette er lagt til grunn i praksis.

I forarbeidene til ankeutvalget ønsket også Trygderetten en avsilingsordning for saker som "åpenbart" ikke kan føre frem.

Med hensyn til ankeutvalgets adgang til å nekte fremmet en anke når den "ikke vil føre fram", fremstår dette som en sterkt innskrenkende fortolkning av den ellers nøytrale lovteksten. Etter min mening er et "opplagt"-krav nærmest uten støtte i lovteksten. Når det fremholdes at det ikke dreide seg om en realitetsendring ved at uttrykket "klart" ble inntatt i lovteksten ved lovendringen i 1997, er det overraskende at den strenge normen ikke tidligere har kommet til uttrykk. Etter denne tid har uttalelsene mer karakter av presisering av lovteksten, i det ordlyden ble skjerpet til at anken "klart" ikke kan føre frem.

En uttalelse i ankeutvalgets forarbeider bryter med det ellers enhetlige og strenge sannsynlighetskravet. Ved opprettelsen av ankeutvalget forbeholdes nektelse av å fremme anken de "åpenbare" sakene o.l., samtidig som det uttrykkes at "det skal være *overveiende sannsynlig*" at anken ikke kan føre frem. Ytterligere forvirring oppstår i det forarbeidene til lovendringen i 1997 viser til denne uttalelsen uten problematisering. Dette fremstår umiddelbart som et helt klart mildere krav enn hva "åpenbart", "opplagt" og lignende gir uttrykk for. Utenfor spørsmålet om bevisbyrde og tvilsrisiko, synes det ikke å innebære mer enn sannsynlighetskravet for å vinne frem i vanlig rett. På den annen side er det ellers en entydig ramme for de ikke-grunngitte kjennelsene. Det er god grunn til å reises spørsmål om "overveiende sannsynlighet" er mer en glipp i lovforberedelsene enn en gjennomtenkt vurdering av hva som ment å være en gjeldende norm.

Når det gjelder hvorvidt en ikke-grunngett kjennelse innebærer en tilslutning til begrunnelsen i oversendelsesbrevet, har dette vært ønsket av flere høringsinstanser som en avklaring av begrunnelsesspørsmålet. Departementets uttalelser ved lovendringen i 1985, og senere i 1997, innebærer imidlertid at det er tatt standpunkt i motsatt retning. På tross av den nøytrale ordlyden i trrl. § 21 andre ledd, skal henvisning til oversendelsesbrevet være forbeholdt avgjørelser i ordinær tomannsrett og tremannsrett med dissens.

---

<sup>103</sup> Ot.prp. nr. 42 (1996-1997), s. 25.

Videre legger departementet til grunn at Trygderetten gis adgang til tilleggsmerknader, men uten at dette skal være noe krav. Departementet gir endog uttrykk for skepsis til tilleggsmerknader i lys av ordningens formål. Hverken mangler ved oversendelsesbrevet eller stadfestelse med annen rettsanvendelse, bevisvurdering eller skjønnsutøvelse enn hva som fremgår i oversendelsesbrevet, er altså forutsatt å betinge tilleggsmerknader.

I lys av at alternativet til tilleggsmerknader er fullstendig begrunnelse, fremstår dette etter min mening tildels som en ”alt eller intet”- argumentasjon. Jeg vurderer det også slik at dette synes å være en sterk motsetning opp mot at kravet til å begrunne anker som imøtekommes, etter lovendringen i 1997, nå er å gi trygdeetaten ”klare signaler om rettens vurderinger”.

Med hensyn til tilleggsmerknader, kommer det imidlertid heller ikke til uttrykk et stringent krav i forhold til henvisningsbestemmelsen i § 21 andre ledd, der Trygderettens premisser faktisk forutsettes å ”falle sammen med” oversendelsesbrevet. Ved innføringen av bestemmelsen i 1972 var nærmere omtale ”etter omstendighetene” tilstrekkelig, mens lovendringen i 1997 innskyter en relativt utvidende fortolkning av lovteksten, med anvisning på tilslutning ”i hovedsak” og merknader ”etter omstendighetene” ved ”betydelige” reservasjoner. Det fremgår også at departementet ønsket en mer aktiv bruk av bestemmelsen.

## 5 Begrunnelsesdebatten

### 5.1 Innledning

Som følge av den store sakstilgangen, har ikke-grunngitte kjennelser blitt innført for å lette Trygderettens arbeidsbyrde. Mitt forsett i det følgende er å gi en oversikt over det jeg vil benevne som ”begrunnelsesdebatten” om de ikke-grunngitte kjennelsene.

Hovedspørsmålet i den følgende redegjørelsen, er i hvilken grad det kommer til uttrykk konflikt mellom rettssikkerhetsmessige forutsetninger fra lovgivers side, og den effektivisering ikke-grunngitte kjennelser representerer.

Innledningsvis vil jeg trekke frem de sentrale formål til grunn for den opprinnelige trygderettsloven. Deretter vil jeg ta for meg uttalelser i senere forarbeider som belyser rettssikkerhetsmessige forutsetninger i konkret sammenheng med Trygderettens ikke-grunngitte kjennelser.

Etter dette vil det gis en gjennomgang av synspunkter på rettssikkerheten i Trygderetten og bruken av ikke-grunngitte kjennelser. Sentralt i denne del er uttalelser i anledning Trygderettens 35-års jubileum i 2002.

Med utgangspunkt i lovgivers rettssikkerhetsmessige forutsetninger, vil jeg i hovedvurderingen i pkt. 5.4 gi en punktvis og selvstendig vurdering av ulike forutsetninger til grunn for ikke-grunngitte kjennelser. Her vil jeg også vurdere momenter som etter min mening er ”mangler” ved ”begrunnelsesdebatten” og dra inn enkelte ”hypoteser” i tilknytning til ikke-grunngitte kjennelser og rettssikkerheten.

## 5.2 Rettssikkerhetsmessige forutsetninger

### 5.2.1 Trygderettens generelle formål

Ved opprettelsen av Trygderetten sto først og fremst ”rettssikkerheten” generelt i høysetet. Forarbeidene viser til at klientellet i mange tilfeller vil være mer ugunstig stilt enn normalbefolkningen og derav er av stort behov for rettssikkerhet. Trygderetten skulle ”ha den lille manns, og det enkelte menneskets interesser og behov så klart for øye”.<sup>104</sup> Det var et sterkt ønske om ”et ankesystem som ligger så nært opp til rettspleiens prinsipper og normer som mulig”, og som ”så langt råd er” gir de samme rettsgarantier som ved domstolsbehandling”.<sup>105</sup> Det uttales:

”Departementet legger betydelig vekt på at ankeinstitusjonen blir benevnt T r y g d e r e t t e n. Etter departementets syn og forutsetninger skal denne ankeinstitusjon utøve faktisk, om ikke formell, rettspleie. Av hensyn til de trygdede vil det være av betydning at dette blir understreket også ved institusjonens navn.”<sup>106</sup>

Et forhold som derimot ikke eksplisitt fremgår som en Trygderettens opprinnelige målsettinger, er et isolert hensyn til effektivitet. Det går fremgår at departementet, med henvisning til at et enklere ankesystem er antydnet fra flere hold i høringsrunden, på bakgrunn av rettssikkerhetshensyn ønsket å gå langt i å sikre de samme rettsgarantier som ved domstolsbehandling.<sup>107</sup>

---

<sup>104</sup> Uttalelse fra saksordfører Oskar Skogly i Ot. forh. av 8. desember 1966, s. 50 – Om samordningsloven m.v; Ole-Erik Øie har konkludert med at Trygderettens betydning for rettsutviklingen generelt har vært til gunst for ”de trygdede”, se Ole-Erik Øie, *Trygderetten og dens rettsanvendelse*, Oslo 1994, særlig s. 677-683 og s. 785.

<sup>105</sup> Ot.prp. nr. 5 (1966-67), s. 20 og innst. O. VII (1966-67), s. 4.

<sup>106</sup> Ot.prp. nr. 5 (1966-67), s. 20-21.

<sup>107</sup> Ot.prp. nr. 5 (1966-67) s. 20.



I forbindelse med Trygderettens 35-års jubileum, uttalte Øie følgende i relasjon til ankelovutvalgets innstilling: ”Det ble ikke sagt noe om ventetiden på Trygderettens avgjørelser, til tross for at lovgiverne var seg bevisst at Trygderetten fikk en krevende oppgave”.<sup>108</sup>

## 5.2.2 Rettssikkerhet i relasjon til ikke-grunngitte kjennelser

Bakgrunnen for ankeutvalget var at det som følge av ”store ankerestanser” ble nedsatt en arbeidsgruppe ”som fikk i oppdrag å vurdere muligheter for arbeidssparende forenklinger ved ankebehandlingen i Trygderetten”.<sup>109</sup>

I forbindelse med opprettelsen kommer det til uttrykk i Sosialkomitéens innstilling at hensynet til rask saksbehandlingstid i seg selv er ansett som et rettssikkerhetsmoment.<sup>110</sup> Det fremgår imidlertid at komitéen må ha ment at dette innebærer en avveining av krav til saksbehandling opp mot kortere ventetid. I innstillingen skrives det at det er uomgjengelig nødvendig å søke tillempninger og forenklinger for å få ned ventetiden, ”men forutsetningen må være at en ikke dermed bryter de hovedprinsipper Trygderetten bygger på”.<sup>111</sup>

Under forhandlingene i Odelstinget viste saksordføreren til restansesituasjonen og sa at ”man her er i et dilemma” mellom for det første ”kravet til rettssikkerhet” - at hver enkelt skal være ”viss på å få det han har rett til” - og ønsket om avgjørelse så raskt som mulig. Saksordføreren ga uttrykk for at endringene måtte holdes under observasjon, slik at ”vi beholder Trygderetten som den sikkerhetsventil den er, og ikke forringer verdien av den”.<sup>112</sup>

Selv om avveiningen mellom saksbehandlingstid og rettssikkerhet kom til uttrykk blant flere andre talere, ble det i liten grad lagt til grunn som et reelt problem i stortingsforhandlingene. Øie gir uttrykk for at et mindretall i Odelsting og Lagting<sup>113</sup> i sterke ordelag var kritiske til de lovforslag som ble fremsatt, i det ankeutvalgsordningen ble ansett for å svekke rettssikkerheten. Øie mener dette sto i motsetning til flertallsoppfatningene, der det dels ble ”argumentert som om det i realiteten ikke ville bli noen slik

---

<sup>108</sup> Ole-Erik Øies foredrag, ”Trygderettens rolle – før, nå og i fremtiden”, Trygderettens 35-års jubileum, 18. april 2002.

<sup>109</sup> Ot.prp. nr. 59 (1973-74), s. 1.

<sup>110</sup> Ole-Erik Øies foredrag, ”Trygderettens rolle – før, nå og i fremtiden”, Trygderettens 35-års jubileum, 18. april 2002; Og *Trygderetten i de første 20 år*, Oslo 1987, s. 41-42.

<sup>111</sup> Innst. O. nr. 39 (1973-74), s. 2. – Om endringer folketrygdloven, trygderettsloven og sysselsettingsloven.

<sup>112</sup> Ot. forh. 4. juni 1974 nr. 88, s. 670 flg.; Saksordfører var Roald Bye (A).

<sup>113</sup> Lt. forh. 7. juni 1974 nr. 33, s. 232 flg.

svækkelse”.<sup>114</sup> I Odelstinget ble Sosialkomitéens innstilling enstemmig bifalt, mens det i Lagtinget var 30 representanter som gikk inn for forslagene og kun 7 som gikk imot lovforslagene.<sup>115</sup>

Ved lov 10. mai 1985 nr. 27 ble det inntatt bestemmelse i ny trygderettsloven § 14 a om at anke som ble nektet fremmet av ankeutvalget ikke var gjenstand for krav til begrunnelse etter hovedregelen i trrl. § 21.<sup>116</sup> Departementet uttalte at manglende begrunnelse ”framtrer som mindre betryggende” for rettssikkerheten. Om dette het det videre:

”Som det vil gå frem, kan det imidlertid stilles spørsmål om behandling i ankeutvalget i *realiteten* gir en lavere grad av rettssikkerhet. I tillegg til at sakene blir vurdert på samme grundige måte som sakene i Trygderetten forøvrig, bør det også fremheves at den ankende part både ved førstinstansens avgjørelse og oversendelsesbrevet til Trygderetten har fått en utførlig begrunnelse for vedtaket og dessuten har fått rikelig anledning til å kommentere denne begrunnelsen.”<sup>117</sup>

Ankeutvalget ble avvirket og ikke-grunngitte kjennelser videreført i vanlig rett ved lov 13. juni 1997 nr. 59. I Sosialkomitéens innstilling skrives det at ”i freistnadene på å effektivisere og omorganisere Trygderetten er det óg viktig å ta vare på omsynet til rettstryggleiken til dei som skal få stønad”.<sup>118</sup>

Som nevnt i pkt. 4.6 var det delte meninger om spørsmålet om begrunnelse av kjennelser.<sup>119</sup> Rikstrygdeverket ønsket en kort begrunnelse og argumenterte med at ”både for den ankende part og for ankemotparten vil det være av stor betydning å få vite hva som har vært avgjørende for rettens vurdering når den enstemmig har funnet at anken ikke vil føre frem”.<sup>120</sup> Advokatforeningen bemerket imidlertid at selv om begrunnelse er et grunnleggende prinsipp for forvaltningen, vil informasjonsverdien være liten fordi ”avgjørelsen allerede er utførlig begrunnet i tidligere vedtak” og ”endelig taler hensynet til effektivitet for å gi avkall på begrunnelsesplikten i disse sakstypene”.<sup>121</sup>

Trygderetten fremhevet at begrunnelse i alle saker ville kreve ”betydelige ressurser” og uttalte:

”Trygderetten er i utgangspunktet enig i at det er mest tilfredsstillende at også slike avgjørelser begrunnes”, men ”dersom Trygderetten også må grunngi avgjørelser om å nekte å fremme en anke, vil

---

<sup>114</sup> Ole-Erik Øie, *Trygderetten i de første 20 år*, Oslo 1987, s. 41.

<sup>115</sup> Ole-Erik Øie, *Trygderetten i de første 20 år*, Oslo 1987, s. 35; ”Motforslaget” i Lagtinget ble fremmet av Torild Skard (SV), på bakgrunn av uttalte grundighets- og rettssikkerhetshensyn.

<sup>116</sup> Se pkt. 4.5.

<sup>117</sup> Ot.prp. nr. 71 (1984-85), s. 4-5.

<sup>118</sup> Innst. O. nr. 73 (1996-1997), s. 4. – Om endringer i trygderettsloven og folketrygdloven.

<sup>119</sup> Ot.prp. nr. 42 (1996-1997), s. 26.

<sup>120</sup> Ot.prp. nr. 42 (1996-1997), s. 26.

<sup>121</sup> Ot.prp. nr. 42 (1996-1997), s. 26.

resultatet lett bli at dette går ut over kvaliteten av grunngivingen i de saker som går videre til behandling i Trygderetten”.<sup>122</sup>

Departementet tilrådde Trygderettens syn, og ga også uttrykk for at det vil kunne være til fordel for den ankende part at det heller ikke stilles krav til tilleggsmerknader: ”For den ankende part kan en slik begrunnelse virke uforståelig sett i forhold til de mer utførlige begrunnelser fra trygdens organer, slik at en summarisk begrunnelse i Trygderetten lett kan skape uklarhet og tvil snarere enn avklaring”.<sup>123</sup>

Når det gjaldt endringen fra å ”nekte en anke fremmet” til å ”stadfeste” det påankede vedtak, ble det bemerket i høringsrunden at det av hensyn til Trygderettens tillit og renommé, fremdeles burde være et skille mellom begrunnede og ikke-grunngitte saker, ved at termen ”nekte anke fremmet” ble beholdt. Departementet fremhevet til dette at ikke-grunngitte kjennelser ikke innebærer en mindre grundig prøving av anken, utover at begrunnelse sløyfes - den er ikke ”summarisk”.<sup>124</sup> Om dette uttalte departementet videre: ”Formuleringen ”nektes fremmet” gir inntrykk av at det finnes en annen og antakelig grundigere behandling, som man i den aktuelle saken avskjæres fra. Som det allerede er pekt på, er dette misvisende”.<sup>125</sup>

Departementet understreket at forvaltningslovens ”rettssikkerhetsgarantier er tilfredsstilt” gjennom de interne klageordninger i Trygdeetaten. Det skrives at ”den ankende parts rimelige behov for og krav på grunngiving er forlengst ivaretatt” og det er ikke i prinsippet ”noen uenighet om at det vil være en fordel at også disse kjennelsene begrunnes. Som nevnt kan imidlertid den manglende grunngiving ikke antas å representere en reell svekkelse av rettssikkerheten”.<sup>126</sup>

I proposisjonen fremgår at arbeidsbesparelsen ved ikke-grunngitte kjennelser til en viss grad ble problematisert. Departementet viste til arbeidet med å utrede begrunnelsesspørsmålet, og at ”spørsmålet om grunngiving bør tas opp til ny vurdering etter at den nye organisasjonsmodellen er etablert”. Det uttales at det vil ”etterhvert eventuelt kunne reises spørsmål om i hvilken utstrekning kjennelser i tremannsrett uten grunngiving reelt sett er arbeidssparende i forhold til kjennelser som grunngis, men som treffes i rett med to medlemmer”.<sup>127</sup>

---

<sup>122</sup> Ot.prp. nr. 42 (1996-1997), s. 26.

<sup>123</sup> Ot.prp. nr. 42 (1996-1997), s. 26.

<sup>124</sup> Ot.prp. nr. 42 (1996-1997), s. 18.

<sup>125</sup> Ot.prp. nr. 42 (1996-1997), s. 18.

<sup>126</sup> Ot.prp. nr. 42 (1996-1997), s. 18.

<sup>127</sup> Ot.prp. nr. 42 (1996-1997), s. 27.

### 5.2.3 Vurdering

Det fremgår at et organ som i utgangspunktet, med få reservasjoner, ble opprettet for å bedre rettssikkerheten, har vært tvunget til betydelige innstramninger i kravet til begrunnelse. Effektivitetshensyn var i liten grad problematisert ved etableringen av Trygderetten, der det var ønsket saksbehandlingsregler nært opp mot de alminnelige domstoler. Unntaket fra forvaltningslovens regler, jf. trrl. § 33 a, var da også begrunnet med at trygderettsloven ga en bedre garanti for rettssikkerheten.<sup>128</sup>

Raskere saksbehandlingstid anses som en del av rettssikkerhetsidealet, og det anføres at det vil svekke rettssikkerheten om ressurser brukes på saker som klart ikke kan føre frem.

Ikke-grunngitte kjennelser betraktes som en prinsipielt uheldig ordning og bryter med alminnelige forvaltningsprinsipper. De er imidlertid innført under den forutsetning rettssikkerheten ikke reelt skal være skadelidende. Kun enkelte mindretallskrefter synes å ha stått imot dette syn ved innføringen av ankeutvalget. Ved avviklingen av ankeutvalget i 1997, fremhevet visse høringsuttalelser Trygderettens renommé og ankende parts behov som avgjørende, og konkluderte med at ordningen ikke burde videreføres. Dette er imidlertid lite representativt for de avveininger som i hovedsak fremgår av forarbeidene. Avgjørende er derimot saksbehandlingstiden og at effektivisering i kravet til begrunnelse ikke skal innebære en reell reduksjon i materiell rettssikkerhet.

Generelt fremgår det at arbeidsbesparelsen ved ikke-grunngitte kjennelser anses nødvendig og betydelig. Ved avviklingen av ankeutvalget, er det imidlertid antydning fra departementets side at arbeidsbesparelsen vil være gjenstand for en senere vurdering opp mot et alternativ med begrunnet kjennelse i ordinær tomannsrett.

Når det gjelder tilleggsmærknader, bemerker også departementet at slike vil kunne skape uklarhet og tvil opp mot ankemotpartens utførlige saksbehandling.

At ikke-grunngitte kjennelser ikke har nevneverdig *reell* betydning for rettssikkerheten, synes primært å hvile på tre forutsetninger:

-Ikke-grunngitte kjennelser er forutsatt å være like gjennomtenkte og grundige som en begrunnet kjennelse, men uten det merarbeid en begrunnelse medfører.

-Tidligere saksbehandling og oversendelsesbrevet fra ankemotparten medfører at den ankende part allerede er sikret utførlig begrunnelse.

---

<sup>128</sup> Se pkt. 2.3.

-Forarbeidene hviler på forutsetningen om en streng norm for hvilke saker som skal avgjøres ved ikke-grunnlagt kjennelse, de er de ”opplagte” sakene.<sup>129</sup>

### 5.3 Synspunkter på ikke-grunnlagte kjennelser og rettssikkerheten

#### 5.3.1 Generelle synspunkter

I brukerundersøkelser går det frem at ikke-grunnlagte kjennelser har vært gjenstand for kritikk fra brukergruppene, bl.a i undersøkelse i 2001 som viste at 80% av de som fikk ikke-grunnlagt kjennelse ønsket en begrunnelse.<sup>130</sup> På den annen side fremgår det i undersøkelsen at tilliten til Trygderetten var nesten like stor blant de som fikk stadfestelse uten begrunnelse, som blant de som fikk stadfestelse med begrunnelse. Avslaget i seg selv fremstår tilsynelatende som avgjørende for brukernes tillit

Advokatforeningen støttet videreføringen av ikke-grunnlagte kjennelser i 1997.<sup>131</sup> I en eldre undersøkelse rettet mot trygdeadvokater i 1980 og 1985, var det imidlertid prosentvis flest innvendinger mot Trygderettens saksbehandling når det gjaldt begrunnelsen. Som representant for ”trygdeadvokatene” har Ola Viken gitt tilkjenne sterk kritikk.<sup>132</sup> For øvrig er det mitt generelle inntrykk at ikke-grunnlagte kjennelser oppfattes som en ordning med tildels betydelige mangler blant ”trygdeadvokater”, men også at situasjonen er bedret gjennom økning i tilleggsmerknader til kjennelsene.<sup>133</sup>

En redegjørelse for Trygderettens arbeidspress som følge av stor sakstilgang, er ført i pennen av Trygderettens tidligere formann, Sigurd Birkelund. Han viser til økningen i antall saker på slutten av 80-tallet, og beskriver perioden 1989-93 som ”krisetider” for Trygderetten. I brev til departementet i 1989, skrev han at ”Trygderetten har i dag ingen mulighet for å avgjøre på forsvarlig vis de ankesaker som blir forelagt for retten”. Om arbeidspresset uttaler Birkelund at det medførte å ”skyve til side problemstillinger som kunne vært interessant å arbeide videre med, godta språklige formuleringer som kanskje burde vært bearbeidet, avgjøre saker i ankeutvalgs former sjøl om behandling i vanlige former hadde vært det beste”.<sup>134</sup>

---

<sup>129</sup> Se pkt. 4.7.

<sup>130</sup> Se ”Trygderettens brukerundersøkelse mot de ankende parter 2001”, MMI-undersøkelse, 2001; En nærmere vurdering av de ankende parter tillit til Trygderetten på bakgrunn av brukerundersøkelser i 1986 og 2001, er gitt i Ole-Erik Øies foredrag ”Trygderettens rolle – før, nå og i fremtiden”, Trygderettens 35-års jubileum, 18. april 2002.

<sup>131</sup> Se pkt. 5.2.2.

<sup>132</sup> Ola Vikens foredrag under kurset ”Overprøving av vedtak om trygd”, 13-14. mars 2003.

<sup>133</sup> Etter samtale med ”trygdeadvokater” under kurset ”overprøving av vedtak om trygd”, 13-14. mars 2003, og advokat Anders Andersen i arbeidet med oppgaven.

<sup>134</sup> Sigurd Birkelund, *Trygderetten*, Trondheim 1997, s. 23-24.

Øie har uttalt at det nok har vært et visst spillerom for hva som nærmere kan kreves for å nekte en anke fremmet: ”Særlig i tider med sterkt restansepress – slik som i kriseperioden – er det trolig at bestemmelsen ikke har vært praktisert strengt”.<sup>135</sup> Om dette heter det: ”Det kan ha virket inn at man i slike tider har foretatt mindre inngående undersøkelser av rettskildematerialet” og ”av hensyn til saksmengden kan man ha unnlatt å undersøke rettskildematerialet inngående, noe som kunne ha gitt et annet resultat”.<sup>136</sup>

Trygderetten har i mange år gjort bestrebelser på å få ned antallet ikke-grunngitte kjennelsene. Det heter i Trygderettens årsmelding for 2001 at ”det har vært en målsetting å redusere andelen kjennelser uten grunngiving”.<sup>137</sup> Det uttales imidlertid at ”den økte saksinngang som er registrert i perioden fra 1999 har medført at saksproduksjon har blitt prioritert på bekostning av kvalitetsfremmende tiltak”. Som bakgrunn for at andelen ikke-grunngitte kjennelser ble sterkt redusert i 2002, fra 72,5% til 60,8%, fremgår det i årsmelding for 2002 at ”Trygderetten har særlig prioritert å øke andelen kjennelser med grunngiving”.<sup>138</sup>

I den helt nyere tid er et forsett fra Trygderettens side å gi flere tilleggsmerknader til ikke-grunngitte kjennelser. I rundskriv som ble sendt ut etter Trygderettens 35-års jubileum i 2002, ble det gitt klare signaler om økning i slike.<sup>139</sup> I rundskrivet vises det og til at lagmannsrettene generelt antar at Trygderetten slutter seg oversendelsesbrevet når det ikke er utformet en selvstendig begrunnelse. På denne bakgrunn skrives det at ”hvis vi er enige i begrunnelsen i oversendelsesbrevet bør vi avskjære senere tvil ved å uttrykke dette klart”. Som eksempel på dette, vises det til forslag om utforming av tilleggsmerkna d med teksten: ”Retten vil bemerke at den i hovedsak slutter seg til den begrunnelse som fylkestrygdekontoret har gitt i oversendelsesbrevet”.

I rundskrivet fremhever Trygderetten et problem i relasjon til hvorvidt ”avgjørelsen kan antas å betyding utenfor den foreliggende sak”. Det fremgår at Rikstrygdeverket i en del tilfeller inntar ikke-grunngitte kjennelser som retningsgivende i sitt veiledende rundskriv til folketrygdloven. Når det gjelder saker der lovteksten i liten grad åpner for skjønn, gir Trygderetten uttrykk for at det i så tilfelle ikke er Trygderettens kjennelse som faktisk har betydning utenfor den foreliggende sak. Problemet er når oversendelsesbrevet er mangelfullt og en ikke-grunngitte kjennelse oppfattes som bekreftelse på ankemotpartens begrunnelse. Trygderetten viser til at feil i oversendelsesbrevet, uten at dette har betydning for resultatet, dermed kan videreføres i andre saker.

---

<sup>135</sup> Ole-Erik Øie, *Trygderetten og dens rettsanvendelse*, Oslo 1994, s. 760.

<sup>136</sup> Ole-Erik Øie, *Trygderetten og dens rettsanvendelse*, Oslo 1994, s. 746-747 og 760.

<sup>137</sup> Trygderettens årsmelding 2001, s. 4.

<sup>138</sup> Trygderettens årsmelding 2002, s. 4.

<sup>139</sup> Trygderettens Kontorrundskriv nr. 7/2002 av 29. mai 2002: ”Retningslinjer for å avsi kjennelse uten grunngiving og øke bruken av tilleggsmerknader”.

På spørsmål om hvorvidt den strenge ”opplagtnormen” som kommer til uttrykk i forarbeidene, er representativ for praksis i dag, har Trygderettens leder gitt uttrykk for at han anser denne for å være gjeldende for Trygderettens praktisering av bestemmelsen.<sup>140</sup>

### 5.3.2 Synspunkter i anledning Trygderettens 35-års jubileum<sup>141</sup>

Flere uttalte seg om Trygderettens generelle rettssikkerhet og bruken av ikke-grunngitte kjennelser i forbindelse med Trygderettens 35-års jubileum, 18. april 2002. Et generelt trekk ved synspunkter på ikke-grunngitte kjennelser, var at disse ble sterkt fokusert og kritisert. Trygderetten fikk anerkjennelse for å ha kommet ned på en akseptabel saksbehandlingstid. Det siste fremstår ikke som diskutabelt, og uttalelser om dette vil i det følgende ikke gis oppmerksomhet.

Ole-Erik Øie, tidligere formann i Trygderetten, uttalte: ”Det er generelt ikke holdepunkter - verken i domstolspraksis, ombudsmannssaker eller på annen måte - for at sakene har vært behandlet i strid med trygderettslovens saksbehandlingsregler”.<sup>142</sup> Med henvisning til at 70% av ”tapte” saker i lagmannsretten er ikke-grunngitte, ble det imidlertid sagt at ”domstolene må ha ment at Trygderetten har overtrådt en saksbehandlingsregel[...] adgangen til å avsi ikke-grunngett kjennelse har vært brukt mye – i over 90 prosent av stadfestelsessakene. Også det kan tyde på at adgangen har vært brukt for mye”. Øie bemerket videre: ”Lagmannsrettene har ikke ansett seg kompetent til å prøve om vilkåret for å avsi forenklet kjennelse har vært oppfylt. Men resultatene tyder på at lagmannsrettene har ment at det ikke var ”klart” at anken for Trygderetten ikke kunne føre frem”. Som følge av at det ved lovendring har skjedd enkelte forenklinger av saksbehandlingsreglene de senere årene, mente Øie det prinsipielt kan sies ”at de materielle rettssikkerhetsgarantiene er blitt redusert. Det gjelder særlig for innføringen av ankeutvalsordningen, og den senere adgang til å avsi ikke-grunngitte kjennelser. Disse forenklingene har til dels vært benyttet mye.”

Øie gjorde rede for at det allerede i 1970, av daværende formann i Trygderetten, Helge Rognlien, ble stilt spørsmål om mulig konflikt mellom riktig og rask avgjørelse. Øie siterte Rognlien dithen at ”han bemerket at erfaring fra Trygderettens praksis ”hittil (har) vist at en grundig saksbehandling virker til gunst for ankende parter”. Med henvisning til de få saker som er avgjort i domstolene, ga imidlertid Øie uttrykk for at det ikke ”er gitt at reduksjonen i rettssikkerhetsgarantiene har gått utover hovedmålet om å treffe riktige avgjørelser ”og at ”målet om riktige avgjørelser har vært rimelig godt oppnådd”. Til dette

---

<sup>140</sup> Uttalelse fra Per Knutsen under kurset ”Overprøving av vedtak om trygd”, 13-14. mars 2003.

<sup>141</sup> Alle uttalelser er hentet fra stensilerte foredrag og debattuttalelser i anledning Trygderettens 35-års jubileum, 18 april 2002, tilgjengelig på <http://www.Trygderetten.no>

<sup>142</sup> Ole-Erik Øies foredrag, ”Trygderettens rolle – før, nå og i fremtiden”.

ble det bemerkt at det ofte er ganske vanlig med endringer under en overprøving, ”for eksempel fordi det fremlegges nye opplysninger av betydning”.<sup>143</sup>

Tidligere leder i Trygderetten, Inger-Else (Ingse) Stabel, viste til ikke-grunngitte kjennelser som et problemområde for Trygderetten og begrunnelse som en viktig rettssikkerhetsgaranti, samtidig som hun fremhevet at det ”på den annen side” må sikres saksavvikling av en ”enorm ankemengde” innen rimelig tid.<sup>144</sup>

Sosialminister Ingjerd Schou bemerket at ”selv om de ikke-grunngitte kjennelsene reelt sett ikke svekker rettssikkerheten, er de utvilsomt et problem for tilliten til trygderetten[...] Det er også et mål å redusere antallet kjennelser uten begrunnelse”.<sup>145</sup>

Asbjørn Kjønstad uttalte at ”hensynet til rettssikkerhet ofte står mot hensynet til effektivitet” og anførte at ikke-grunngitte kjennelser er lite holdbare ved avslag på materielt grunnlag.<sup>146</sup> Kjønstad reiste spørsmålet om kvaliteten på fylkestrygdekontorets oversendelsesbrev som et problem når Trygderettens kjennelse er ikke-grunngitt. Han gjorde gjeldende at grundigheten i oversendelsesbrevene er redusert, og knyttet dette til delegasjon av myndighet fra Rikstrygdeverket til fylkestrygdekontorene. Som følge av dette må Trygderetten enten ”yte en ekstra innsats for å komme opp på det samme nivået som tidligere, eller kjennelsens kvalitet blir svakere”. Til dette uttalte Kjønstad at saker som er lite bearbeidet i tidligere instanser igjen kan ”føre til en svekkelse av rettssikkerheten både i lagmannsretten og Høyesterett når det gjelder trygdesaker”.

I den etterfølgende debatten ga assisterende Regjeringsadvokat Bård Tønder uttrykk for at situasjonen med ikke-grunngitte kjennelser var ”helt uholdbar”.<sup>147</sup> Han viste til økningen i antall saker for lagmannsretten, og uttalte at ”Trygderetten ikke lever den samme beskyttede tilværelse som tidligere”.

---

<sup>143</sup> Ole-Erik Øie har tidligere vist til hvordan nye opplysninger vil ”rokke” ved det faktiske grunnlag som bakgrunn for gjenopptagelse av trygderettskjennelser, se Ole-Erik Øie, *Trygderetten og dens rettsanvendelse*, Oslo 1994, s. 76.

<sup>144</sup> Inger Else Stabels foredrag, ”Hilsning fra Norges Høyesterett på Trygderettens 35-års jubileum 18. april 2002”; Inger Else Stabel har lignende intervjuuttalelser, der hun og bemerker at ”særlig litt eldre jurister er opplært i en tankegang hvor man har en motsetning mellom rettssikkerhet og effektivitet, se ”Effektiviserte Trygderetten”, I: Juristkontakt 2001 nr. 5, s. 36-38.

<sup>145</sup> Ingjerd Schous åpningsinnlegg, ”Sosialminister Ingjerd Schou roser Trygderettens viktige rolle for rettsutviklingen på trygdeområdet”.

<sup>146</sup> Asbjørn Kjønstads foredrag ”Behovet for et felles rettslig overprøvingsorgan på velferdsrettens område – i en sosialdomstol”; Noe utvidet artikkel med samme tittel er inntatt i *Retfærd* nr. 3, 2002, s. 10-17.

<sup>147</sup> Bård Tønders debattinnlegg; Bård Tønder gjentok deler av kritikken under konferansen ”overprøving av vedtak om trygd”, 13-14. mars 2003.



Tønder siterte en lagmannsrettsdom, der det ble reist spørsmål om hvorvidt tvilen burde ramme staten når begrunnelsen i Trygderettens kjennelse og oversendelsesbrevet er mangelfull.<sup>148</sup> Etter dette fremhevet Tønder lav kvaliteten på oversendelsesbrevene som det primære problemet med ikke-grunngitte kjennelser.

Leder av Sosialkomitéen, John Alvheim, sa at den kritikk som reises mot Trygderetten, hvilket han oppfattet som økende, i hovedsak dreide seg om ikke-grunngitte kjennelser: ”Det er noe som både vi politikere er bekymret for og som irriterer de det gjelder ganske sterkt”.<sup>149</sup>

### 5.3.3 Vurdering

Det er åpenbart grunnlag for å hevde at ingen er begeistret for eksistensen av ikke-grunngitte kjennelser. Samtidig som Trygderetten berømmes for sin faktiske reduksjon i saksbehandlingstiden, innebærer ikke-grunngitte kjennelser et tillitsproblem. Hvorvidt problemet er ”uholdbart”, eller praksis for liberal i dag, synes det imidlertid å være delte oppfatninger om. Det er samtidig uklart hvorvidt deler av den generelle kritikken, knytter seg til *reelle* rettssikkerhetsbetraktninger eller kun *prinsipielle* sider ved ikke-grunngitte kjennelser og den ankende parts behov å få en begrunnelse. Det siste fremstår som uomtvistet, og innebærer etter min mening ingen ytterligere problematisering.

I helt nyere tid er et ”botemiddel” en betydelig økning i tilleggsmerknader, samt bestrebelser for å øke henvisningspraksis til oversendelsesbrevet ved å innta dette som en tilleggsmerknad. Nærhet i tid gjør det trolig at kritikk under 35-års jubiléet har motivert denne utviklingen, hvilket også innebærer at situasjonen under 35-års jubiléet ikke er fullt ut representativ i dag.<sup>150</sup>

Trygderetten kjennetegnes ved høy grad av tillit til ”rettsriktighet”, på tross av reduksjoner i de ”materielle rettssikkerhetsgarantiene”. Få saker i domstolene anses som en indikasjon på soliditeten i Trygderettens kjennelser. Når det gjelder økende antall underkjente saker i lagmannsretten, blir det imidlertid ikke fremhevet som del av konkret rettssikkerhetsproblematikk. Det er bemerket at endringer i avgjørelser ofte er et resultat av nye opplysninger i saken.

Kritikk reises mot kvaliteten i fylkestyrgdekontorenes oversendelsesbrev, satt i sammenheng med delegasjon av myndighet fra Rikstrygdeverket.

---

<sup>148</sup> Borgarting lagmannsretts dom 21. mars 2002.

<sup>149</sup> John Alvheims debattinnlegg.

<sup>150</sup> Asbjørn Kjønstad knytter utsendelse av Kontorunderskriv nr. 7/2002 av 29. mai 2002 - ”Retningslinjer for å avsi kjennelser uten grunngeving og øke bruken av tilleggsmerknader” - til foredrag under Trygderettens 35-års jubileum, se Asbjørn Kjønstad, ”Behovet for et felles rettslig overprøvingsorgan på velferdsrettens område – i en sosialdomstol”, I: Retfærd nr. 3, 2002, s. 10-17, på s. 16.

Redegjørelser for Trygderettens problemer under ”krisetiden” indikerer at den ikke har vært immun mot en reell konflikt mellom rettssikkerhet og effektivitet i sitt daglige arbeid. Etter denne tid er det derimot ingen uttalelser som konkret gjør gjeldende manglende grundighet som problem. Det påpekes imidlertid at det kan være for mange ikke-grunngitte kjennelser, jf under.

Det hevdes at Trygderettens bruk av ikke-grunngitte kjennelser har vært ”liberal” i perioder, at arbeidspresset under ”krisetiden” medførte at saker ble avgjort i ankeutvalget. Øie synes å ha en slik oppfatning også for perioden opp mot Trygderettens 35-års jubileum. Nåværende leder av Trygderetten gir imidlertid uttrykk for at dette ikke er rettstilstanden i dag.

#### 5.4 Hovedvurdering

Som innledning til den følgende vurderingen av ulike forutsetninger og ”momenter” av betydning for ikke-grunngitte kjennelser og rettssikkerheten, er det mitt helhetsinntrykk at det kan gjøres gjeldende visse motsetninger mellom lovgivers grunnleggende forutsetning om at ikke-grunngitte kjennelser ikke reelt svekker rettssikkerheten - og den effektivisering de ikke-grunngitte kjennelsene representerer. Debatten om ikke-grunngitte kjennelser, indikerer i seg selv at det ikke fullt ut leves opp til målsettingene. På den annen side er det min betraktning at dette er bedret i den senere tid.

##### 5.4.1 Ny dagsorden

I lys av debatten under 35-års jubileet, synes nå et økende antall saker for lagmannsrettene å gi opphav til et sterkere fokus på Trygderettens ikke-grunngitte kjennelser. De lever ikke den samme beskyttede tilværelse som tidligere. Selv om ytterst få saker totalt har vært brakt inn for domstolene, har antallet økt sterkt og de fleste vinner frem, er de ikke-grunngitte kjennelsene. På tross av at det fremdeles er - relativt sett - ytterst få trygderettsavgjørelser som overprøves til gunst for ankende part, har tidligere prinsipielle avveininger nå fått en større aktualitet med et synligere liv i en høyere rettsinstans.

##### 5.4.2 Tilleggsmerknader:

Et viktig er følgende: I utgangspunktet kan det være diskrepans mellom Trygderettens ”skjulte” premisser og begrunnelsen i ankemotpartens oversendelsesbrev. Etter forarbeidene er dette ikke klart forutsatt å komme til uttrykk gjennom merknader til en ikke-grunngitt kjennelse. Departementet har endog anført at slike merknader vil kunne skape uklarhet og tvil for ankende part.<sup>151</sup>

---

<sup>151</sup> Se pkt. 4.6.

I *motsetning* til det jeg oppfatter som forarbeidenes unnvikende holdning til tilleggsmerknader, har Trygderetten økt andelen tilleggsmerknader i den senere tid. Omtrent 90% av Trygderettens ikke-grunngitte kjennelser er i dag gjenstand for en ”forkortet” begrunnelse og er i realiteten ikke fullstendig ubegrunnede kjennelser.

På generelt grunnlag må det dermed være riktig å konstatere at ethvert rettssikkerhetsmessig ankepunkt ved ikke-grunngitte kjennelser – etter Trygderettens initiativ – er redusert ved at det oftere fremheves hva som har vært avgjørende for Trygderettens resultat.

#### 5.4.3 Saksbehandlingstid som rettssikkerhetsideal

Fokus på kort saksbehandlingstid er i forarbeidene ansett som en del av rettssikkerhetsidealet, og har motivert til å sløyfe begrunnelsen for å lette Trygderettens arbeidspress.

I og med at lang saksbehandlingstid til ulempe for den ankende part, har vært snudd til saksbehandlingstid som ikke lenger skaper oppsikt, må det legges til grunn at rettssikkerheten er styrket gjennom raskere avgjørelser. I særlig grad må dette være tilfellet for ikke-grunngitte kjennelser, isolert sett, i det saksbehandlingstiden her er kortere enn snittet for Trygderettens kjennelser.<sup>152</sup>

I *hvilken grad* Trygderettens arbeidsbyrde lettes ved dagens ordning, kan imidlertid problematiseres på tre områder:

-For det første fremgår det eksplisitt av forarbeidene ved lovendringen i 1997 at det er reist spørsmål om arbeidsbesparelsen ved ikke grunngitte kjennelser i tremannsrett opp mot en alminnelig begrunnet kjennelse i rett med to medlemmer.<sup>153</sup>

-For det annet oppstår det et spørsmål om hvilken arbeidsbyrde interne arbeidsnotater i Trygderetten likevel medfører. Det er på det rene at Trygderetten utarbeider interne arbeidsnotater i de fleste saker.<sup>154</sup> Til dette kan det dermed reises spørsmål om en del av det arbeid som går inn i arbeidsnotater, ellers ville kommet en begrunnelse utad til gode.

-For det tredje kan det reises spørsmål om hvilket forbedringspotensiale som ligger i økt bruk av dataverktøy, med ”scanning” o.l. av ihvertfall sentrale deler av oversendelsesbrevets premisser og beskrivelse av faktum.

---

<sup>152</sup> Se pkt. 3.1.

<sup>153</sup> Se pkt. 4.6.

<sup>154</sup> Etter samtale med Trygderettens leder, Per Knutsen; Ole-Erik Øie viser til Trygderettens ”Interne saksdokumenter” som forskningskilde, se Ole-Erik Øie, *Trygderetten og dens rettsanvendelse*, Oslo 1994, s. 191.

#### 5.4.4 Oversendelsesbrevet

Et viktig argument for at rettssikkerheten ikke svekkes ved ikke-grunnlagt kjennelse – er at avgjørelsen allerede har vært gjenstand for grundig begrunnelser, primært i oversendelsesbrevet fra ankemotparten.<sup>155</sup>

Når det er indikasjoner på lav og synkende kvalitet på oversendelsesbrevene, samt utstrakt delegasjon til fylkestrygdekontorene, fremstår dette åpenbart som en rettssikkerhetsmessig diskrepans i relasjon til den garanti tidligere begrunnelser forutsettes å være.<sup>156</sup>

To konkrete forhold av betydning for tidligere saksbehandling, burde etter min mening tillegges dette:<sup>157</sup>

-Den henvisningspraksis som fylkestrygdekontorene anvender seg av, kan igjen innebære at premisser utformes på trygdekontornivå, m.a.o et ytterligere lavere trinn enn forutsatt.

-Uføresakene, som utgjør halvparten av Trygderettens saker, har ikke vært klagebehandlet.<sup>158</sup> Disse ankes direkte inn for Trygderetten etter at vedtak er fattet i fylkestrygdekontorene som førsteinstans, jf. folketrygdloven § 21-12.

#### 5.4.5 De ”opplagte” sakene

Forarbeidene forutsetter en streng norm for Trygderettens avgjørelse av saker ved ikke-grunnlagt kjennelse, det er de ”opplagte” sakene.<sup>159</sup>

Hvordan regelverket er blitt praktisert, fremstår imidlertid som tildels ”liberalt” i tidligere kriseperioder. Også i dag er det indikasjoner på at Trygderetten ikke følger en ”opplagt”- norm i sin saksbehandling.

Det som klart taler for mange ”opplagte” stadfestelsessaker i Trygderetten, er det faktum at innbringelse av en anke for Trygderetten er gebyrfri. En anke ”for sikkerhets skyld” innebærer ingen økonomisk risiko.<sup>160</sup>

---

<sup>155</sup> Se pkt. 5.2.3.

<sup>156</sup> se pkt. 2.4.

<sup>157</sup> Dette baserer seg på ”innspill” jeg har fått i løpet av arbeidet med oppgaven.

<sup>158</sup> Se vedlegg 2.

<sup>159</sup> Se pkt 4.7.

<sup>160</sup> At en del anker ikke er gjenstand for den største omsorg, kan synes å fremgå av ankeerklæringer med følgeteksten ”jeg anker” o.l. kortfattede momenter; I praksis idømmes aldri saksomkostninger, se pkt. 2.3.2.

På den annen side er det et betydelig antall ikke-grunngitte kjennelser.<sup>161</sup> Etter min mening er det lite naturlig at under 10% av stadfestelsessakene befant seg i rommet mellom overveiende sannsynlig- og ”opplagt” stadfestelsessak i perioden 1999-2001. Tallene for 2002 (ca. 15%) er en klar forbedring, men fremstår heller ikke som tilfredsstillende. De saker som tross alt underkjennes i lagmannsrettene samt forlikes før det kommer til hovedforhandling, er et selvstendig grunnlag for å hevde at det foreligger en viss diskrepans mellom målsettinger og praksis, ved at ”opplagte saker” viser seg materielt uriktige ved senere domstolskontroll.<sup>162</sup>

I debatten er det sagt at det for såvidt ikke er uvanlig at mange saker omgjøres i domstolene på grunnlag av nye opplysninger i saken. Det kan dermed hevdes at sakene var ”klare” eller ”opplagte” slik de fremsto for Trygderetten. Senere vil situasjonen kunne ha endret seg, eller nye opplysninger ”belyse” saken på kjennelsestidspunktet.<sup>163</sup> For de tilfeller at nye forhold ”belyser” saken, kan det være at Trygderetten har bygget på et mangelfullt saksgrunnlag eller forsømt sitt utredningsansvar etter trrl. § 15, jf. også forvaltningsloven § 17, selv om dette ikke nødvendigvis kommer på spissen når lagmannsretten kan prøve rettsanvendelsesskjønnet fullt ut.<sup>164</sup>

Etter min mening må også ”opplagt”- normen innebære et strengt krav til å tilveiebringe et forsvarlig saksgrunnlag. Selv om lagmannsrettene ikke vil prøve hvorvidt de konkrete vilkårene for å avsi en ikke-grunngett kjennelse er oppfylt,<sup>165</sup> er det etter min oppfatning generelt lite naturlig at i utgangspunktet opplagte stadfestelsessaker skal kunne endres ved senere saksopplysning som ”belyser” de faktiske forhold.

Etter dette vil jeg konkludere med at det er tilstrekkelig grunnlag for å bedømme den faktiske situasjon som noe avvikende fra lovgivers forutsetninger om en ”opplagt” - norm for hvilke saker som kan avgjøres ved ikke-grunngett kjennelse. De faktiske forhold tyder på at Trygderetten har brukt - og bruker - ikke-grunngitte kjennelser i for stor grad.

---

<sup>161</sup> Se pkt.3.1.

<sup>162</sup> Se pkt 3.2.

<sup>163</sup> Nye opplysninger som ”belyser” situasjonen på vedtakstidspunktet kan legges til grunn ved senere overprøving, se Borgating lagmannsretts dom 6. april 2001 og Gulating lagmannsretts dom 5. juli 2002.

<sup>164</sup> Se om mangelfull utredning som ugyldighetsgrunn i Borgating lagmannsretts dom 19. desember 2001; Lagmannsrettene kan imidlertid være tilbakeholdne med å prøve rettsanvendelsesskjønnet og de kan setter grenser for sitt utredningsansvar, se det siste i Gulating lagmannsretts dom 25. november 2001. At det ved lovbundne vedtak sjelden er behov for å prøve saksbehandlingen, er lagt til grunn i Torstein Eckhoff og Eivind Smith, *Forvaltningsrett*, 6. utg., 2. opplag, Oslo 1999, s. 576; Se og nærmere i del IV.

<sup>165</sup> Se om unnlatt begrunnelse som saksbehandlingsfeil i pkt. 2.7.

#### 5.4.6 Gjennomtenkning og grundighet

Ikke-grunnlagt kjennelser skal ha undergått den samme grundige vurdering som en begrunnet avgjørelse. Begrunnelsen skal ikke være av betydning for resultatet.<sup>166</sup> Konkret er det ikke fremsatt kritikk om at ikke-grunnlagte kjennelser er mindre gjennomtenkte eller grundige enn begrunnede kjennelser, men generelt hentydet at ”mer inngående” undersøkelser kunne ha gitt et annet resultat under ”krisetiden”.<sup>167</sup>

I teorien er det hevdet at en begrunnelse generelt oppfordrer en beslutningsfatter til å tenke seg bedre om før man treffer en beslutning.<sup>168</sup> I så måte er gjennomtenkningen det området der begrunnelsen *i seg selv* kan ha innflytelse på innholdet i avgjørelsen som fattes. Forarbeidene til forvaltningsloven fremhever at en begrunnelse ”særlig vil oppfordre til større grundighet og nøyaktighet ved sakens behandling”.<sup>169</sup> Til en viss grad støtes det dermed an mot rådende teori om hvorfor en begrunnelse i alle tilfeller er viktig i en avgjørelsesprosess.

På den annen side er det i teorien lagt til grunn at utelatt *påbudt* begrunnelse, *i seg selv* sjelden kan anses for å ha påvirket utfallet av en sak, selv om det i gitte tilfeller kan være en pekepinn om andre feil ved avgjørelsen.<sup>170</sup> En side av dette er at det anses ”vanlig” å bestemme seg for hva vedtaket skal gå ut på før man skriver en begrunnelse.<sup>171</sup>

Det er også påpekt at interne arbeidsdokumenter reduserer en begrunnelse utad som ”incitament” til gjennomtenkning.<sup>172</sup> Når Trygderetten utarbeider slike i mange saker,<sup>173</sup> selv om disse forutsettes mindre grundige enn en fullstendig begrunnelse, er det et åpenbart argument for at eventuell begrunnelse i liten grad kan ha innflytelse på sakens utfall.

---

<sup>166</sup> Se pkt. 5.2.3 og 2.3.2.

<sup>167</sup> Se pkt. 5.3.1 og 5.3.2.

<sup>168</sup> Torstein Eckhoff og Eivind Smith, *Forvaltningsrett*, 6. utg., 2. opplag, Oslo 1999, s. 498-499.

<sup>169</sup> Ot.prp. nr. 38 (1964-65) – Om behandlingsmåten i forvaltningssaker, på s. 77.

<sup>170</sup> Torstein Eckhoff og Eivind Smith, *Forvaltningsrett*, 6. utg., 2. opplag, Oslo 1999, s. 577;

Smith/Eckhoffs konklusjon er at *utelatt* begrunnelse i relasjon til kravene i forvaltningsloven § 25, *i seg selv* vanskelig kan være ugyldighetsgrunn, jf. prinsippene i forvaltningsloven § 41 og tvistemålsloven § 384. Frihagen synes å tillegge manglende *påbudt* begrunnelse noe større betydning enn Smith/Eckhoff, se Arvid Frihagen, *Forvaltningsrett III*, 4. utg., Bergen 1992, s. 251-252. Graver mener Eckhoff/Smith og Frihagen representerer to ulike syn, se Hans Petter Graver, *Forvaltningsprosessen*, 2. opplag, Oslo 1997, s. 216-218. Smith/Eckhoff mener innvendinger i Gravers bok bygger på ”skinnuenighet”; Smith/Eckhoffs syn problematiserer deler av premissene i Gulating lagmannsretts dom 25. november 2001, se pkt. 2.7, note 51 og del IV.

<sup>171</sup> Torstein Eckhoff og Eivind Smith, *Forvaltningsrett*, 6. utg., 2. opplag, Oslo 1999, s. 577.

<sup>172</sup> Torstein Eckhoff og Eivind Smith, *Forvaltningsrett*, 6. utg., 2. opplag, Oslo 1999, s. 499.

<sup>173</sup> Se pkt. 5.4.3 og note 154.

#### 5.4.7 Mørketall

I det følgende vil jeg gi en vurdering av mørketallene av ”prosedable saker” i Trygderetten. Med dette sikter jeg til i hvilken grad det kan være materielt uriktige ikke-grunngitte kjennelser som ikke blir gjenstand for overprøving. Forutsettes få overprøvde saker å være en indikasjon på høy grad av rettssikkerhet, er dette etter min mening høyst relevant. Desto mer må dette gjelde når det har vært en sterk økning i saker for domstolene.

Etter min mening kan det generelt indikeres visse mørketall av ”prosedable” saker. I særlig grad kan det reises berettiget spørsmål om tidligere tall er representative.

Den frie ankeadgangen reduserer naturlig nok ”mørketallsproblematikken” i betydelig grad.<sup>174</sup> Det samme må sies om den sterke, faglige kompetanse det må forutsettes at Trygderetten besitter.

En side er eventuell ”statsvennlighet” i lagmannsrettene, som et mer abstrakt og strukturelt ”holdnings” - problem.<sup>175</sup> Dette kan eventuelt gjøre det generelt vanskeligere å vinne frem enn det ”objektivt” sett er materielt grunnlag for.

På bakgrunn av økningen i saker, der den ankende part også oftere vinner frem enn tidligere, kan det også reises spørsmål om lagmannsrettene holdning til trygderettskjennelser har endret seg. Med hensyn til mørketallsproblematikken kan det hevdes at flere saker står i sammenheng med at det blitt lettere å vinne frem enn tidligere, ikke at disse er mer representative for antallet kjennelser som tidligere kunne tenkes å være ”prosedable”. Klare konklusjoner er vanskelige å trekke, men nyere rettspraksis indikerer at det kan være en viss holdningsendring.<sup>176</sup> På bakgrunn av de få dommene som eksplisitt problematiserer ikke-grunngitte kjennelser, er det etter min mening svært tvilsomt om dette forklarer økningen fullt ut.

Et generelt ”mørketallsmoment”, er naturlig nok det forutsatt ressursfattig klientell som setter frem krav om trygdeytelser. Som utgangspunkt kan det reises spørsmål om disse følger en alminnelig ”norm” for

---

<sup>174</sup> Se pkt. 5.4.5 og 2.3.2.

<sup>175</sup> På bakgrunn av betydelig hensyn til ”statens styringsmuligheter” i Høyesterettspraksis i trygdesaker, ikke lagmannsrettene, har Asbjørn Kjønsstad satt søkelyset på den forvaltningsbakgrunn som preger de fleste høyesterettsdommere, se Asbjørn Kjønsstad, *”Trygderettigheter, Grunnloven og Høyesterett”*, I: Lov og Rett nr. 5 1997, s. 243 flg., på s. 290-292. Lignende vurderinger er fremsatt av Ketil Lund, som synes mer generelt å reise spørsmål om domstolenes objektivitet i saker der staten er motpart, se Ketil Lund, *”Kontroll av staten i statens egne domstoler”*, I: Lov og Rett 1987, s. 211 flg., på s. 213 og 215.

<sup>176</sup> Se pkt. 7.2.

evnen til å ta vare på sine rettslige interesser, kontakte advokat etc.<sup>177</sup> Det er og på det rene at et klart mindretall har prosessfullmektig.

På den annen side er det oftere advokatbistand enn tidligere. Trygderettens egne undersøkelser viser økning i advokatbistand fra 17% i 1986 til 31% i 2001 (samt at flere saker begrunnes når den ankende part har prosessfullmektig).<sup>178</sup> Dette kan ha løftet frem "prosedable" saker som tidligere ville forblitt uprøvd. På den annen side kom økningen i antall lagmannsrettssaker først i 2001. En hypotese er at advokatstanden har "fått øynene opp" for trygdesakene, eventuelt i kombinasjon med at det er lettere å vinne frem. Dessuten følgende: Etter at ankefristen på 6 måneder ble innført ved lov 10. desember 1999 nr. 84, ble denne senere inntatt i alle Trygderettens kjennelser. En viktig hypotese er at faktisk kunnskap om overprøvingsadgangen, kan ha hatt innflytelse på antall saker. Det er her et klart sammenfall i tid.

Omkostningsspørsmålet ved overprøving i domstolene, er et generelt moment som kan holde saksantallet nede. Riktignok er behandlingen gebyrfri, jf. rettsgebyrloven § 10.<sup>179</sup> Fri rettshjelpspraksis er imidlertid restriktiv, og få innvilges fri sakførsel når trygderettskjennelser bringes inn for lagmannsrettene.<sup>180</sup> Hovedgrunnen er at overprøving av trygderettskjennelser anses som en ankesak, m.a.o at Trygderettsbehandlingen betraktes som en domstolsprøving i førsteinstans.<sup>181</sup>

Spørsmålet om antall saker som vinner frem som bevis på en svekket rettssikkerhetsgaranti, er samtidig dels ubesvart om det ikke er klart hvorvidt disse sakene gjelder materielt uriktige kjennelser. Det kan være at de underkjennes på annet grunnlag.<sup>182</sup> Det synes imidlertid å være et lite problem at underkjente

---

<sup>177</sup> Om udekket rettshjelpsbehov blant svake grupper, se Thomas Mathiesen, *Retten i samfunnet*, Oslo 1992, 2. utgave, s. 57-67; Hege Brækhus har oppfordret til mer bruk av advokat i trygdesaker, se Hege Brækhus, "Rettspolitikk og rettsdogmatikk i trygderetten", I: Kritisk juss nr. 2, 1996, s. 69-82.

<sup>178</sup> Se "Trygderettens brukerundersøkelse mot de ankende parter 2001", MMI-undersøkelse, 2001; Se og pkt. 2.3.2

<sup>179</sup> Lov 17. desember 1982 nr. 86.

<sup>180</sup> Lov om fri rettshjelp 13. juni 1980 nr. 35. Hovedvilkårene er at fri sakførsel skal være "rimelig" etter en "samlet vurdering", bl.a. hensett til "mulighet for å vinne frem", jf. rettshjelploven § 17 andre ledd. I tillegg må inntekts- og formuesvilkårene være oppfylt i henhold til rettshjelploven § 8, jf. dog unntaksbestemmelsen i rettshjelploven §10.

<sup>181</sup> Opplyst om dette i samtale med saksbehandler på fylkesmannens kontor. Det er ingen statistikk på området; se om restriktiv rettshjelpspraksis i ankesaker: *Justisdepartementets rundskriv G-73/96*, pkt. 2.1 bokstav D i rundskrivet.

<sup>182</sup> Spørsmålet om på hvilket grunnlag en kjennelse er ugyldig kan dermed innebære et visst praktisk problem; Bård Tønder ga under kurset "Overprøving av vedtak om trygd", 13-14. mars 2003, uttrykk for at lagmannsrettene bør la sitt standpunkt til det materielle innhold komme klart frem ved overprøving.



trygderettskjennelser - uavhengig av konkret ugyldighetsgrunnlag - ender uten senere omgjøring til gunst for den ankende part.<sup>183</sup>

#### 5.4.8 Antas ikke å få betydning utenfor den foreliggende sak

Trygderettsloven § 21 tredje ledd forutsetter at avgjørelsen ”antas ikke å få betydning utenfor den foreliggende sak”.

Rikstrygdeverket benytter imidlertid ikke-grunngitte kjennelser som retningsgivende i sitt rundskriv til folketrygdloven.<sup>184</sup> En feilaktig oppfatning i oversendelsesbrevet kan dermed videreføres utover den konkrete sak. Dette foranlediger to merknader:

For det første kan det problematiseres at en avgjørelse Trygderetten ikke har ansett som retningsgivende, likevel legges til grunn som veiledende i andre saker. Det kan reises spørsmål om dette overhodet er i overensstemmelse med lovens forutsetninger, i alle fall der skjønnets ikke er helt opplagt.

For det andre reiser dette spørsmål om Trygderettens terskel for hvilke saker som ”anses” ha betydning utenfor den foreliggende sak. Problemet i seg selv indikerer at enkelte saker reelt tillegges ”betydning utenfor den foreliggende sak”. På den annen side synes ikke lovkravet ”anses” å være særlig strengt, jf. og Trygderettens krav om ”vil kunne være noe i tvil”.<sup>185</sup>

#### 5.4.9 Ankende parts behov for begrunnelse

Når det gjelder ankende parts behov for å vite Trygderettens faktiske begrunnelse, er dette ”kjernen” i begrunnelsens formål etter forvaltningslovens forarbeider. En begrunnelse vil hjelpe den ankende part med å ta stilling til om avgjørelsen er ”riktig og rettferdig” og være til hjelp når det overveies å påklage avgjørelsen.<sup>186</sup> I så måte er fullstendig ikke-grunngitte kjennelser, både rettssikkerhetsmessig og rent menneskelig som et visst ”trøstemoment”, et avvik fra hvorfor en begrunnelse ellers anses viktig i forvaltningsretten.

Én enkelt side, som interessant nok ikke er særlig påpekt, er hensynet til kontradiksjon. En rett for ankende part til å gjøre seg kjent med nye ”faktiske opplysninger” og ”forhold” til ugunst som han ikke er kjent med, følger av trygderettsloven § 17 nr. 6 og § 20 første ledd. Om en ikke-grunngitt kjennelse

---

<sup>183</sup> Etter samtale med saksbehandler i Rikstrygdeverket. Dessverre er det ikke utarbeidet statistikk som gir endelig svar på dette.

<sup>184</sup> Se pkt. 5.3.1.

<sup>185</sup> Se pkt. 4.1.

<sup>186</sup> Se Ot. prp. nr. 38 (1964-65), s. 78-79; Om krav til begrunnelse i domstolene, se del III.

eventuelt bygger på slike nye grunnlag, vil ikke den ankende part ha mulighet for å oppdage at retten til å imøtegå nye anførsler er forsømt. Problemet illustreres gjennom manglende kontradiksjon som saksbehandlingsfeil ved innbringelse av begrunnede kjennelser for lagmannsrettene, der feilen dermed er synliggjort gjennom Trygderettens begrunnelse.<sup>187</sup>

#### 5.4.10 Henvisningsbegrunnelser

Lovgiver har uttrykt ønske om at det gis flere henvisningsbegrunnelser etter § 21 andre ledd, for de tilfeller der Trygderetten ”i hovedsak” er enig med premissene i oversendelsesbrevet. I slike tilfeller blir det gitt en begrunnelse for Trygderettens kjennelse. Lovgiver innskrenker imidlertid bestemmelsens bruksområde til ordinære avgjørelser i tomannsrett og ”dissensavgjørelser” i tremannsrett.<sup>188</sup>

For det første gis henvisningsbegrunnelser ytterst sjelden. Det er imidlertid ikke grunnlag for å si hvorvidt bestemmelsen blir hyppigere anvendt etter departementets oppfordring i 1997.<sup>189</sup>

Til dette kommer imidlertid følgende: Jeg er opplyst at trrl. § 21 andre ledd ikke oppfattes av Trygderetten å være forbeholdt vanlige avgjørelser og dissenser, selv om den i praksis ikke brukes på ikke-grunngitte kjennelser. Samtidig er jeg opplyst at anvendelse av andre ledd forutsetter merarbeid ved at oversendelsesbrevet tas inn i kjennelsen.<sup>190</sup>

På den annen side klargjøres oftere Trygderettens stillingstagen til oversendelsesbrevet, ved tilleggsmerknader om at Trygderetten ”i det vesentlige” o.l. slutter seg til dette.<sup>191</sup> Dette innebærer at det allerede i praksis gis henvisningsbegrunnelser, subsumert under trrl. § 21 tredje ledd, som etter min mening må anses å tilfredsstille de ”vide” krav lovgiver stiller til ”sammenfall” ved bruk av trrl. § 21 andre ledd.

---

<sup>187</sup> Se Borgarting lagmannsretts dom 10. mai 2001, der forsømt kontradiksjon var grunnlag for opphevelse av ordinært begrunnet kjennelse; I Agder lagmannsretts dom 27. januar 2003 kom forsømt kontradiksjon til uttrykk gjennom tilleggsmerknader til en henvisningsbegrunnelse etter trrl. § 21 andre ledd, men ble ikke tillagt betydning for kjennelsens innhold da Trygderetten likevel ville stadfestet vedtaket.

<sup>188</sup> Se pkt. 4.7.

<sup>189</sup> Som nevnt i pkt. 3.1 er det ikke tall på dette. Opplyst at bestemmelsen er lite i bruk.

<sup>190</sup> Etter samtale med Trygderettens leder, Per Knutsen.

<sup>191</sup> Se denne ordlyd i kjennelse 7. mars 2003, ankesak 02/04443; Jf. forutsetningene i Trygderettens kontorrundskriv nr. 7/2002 av 29. mai 2002 i pkt. 5.3.1.

### DEL III Forutsetningen om likhet med ordinære domstoler

#### 6 Trygderetten – domstol eller forvaltningsorgan?

Trygderetten særlige prosessordning og uavhengige stilling har medført en rettsteoretisk debatt om i hvilken grad Trygderetten skal karakteriseres som et forvaltningsorgan eller en domstol. Innledningsvis vil jeg gjøre rede for hovedtrekk ved det som fremgår i lovgivers forutsetninger og er anført i juridisk teori. Etter dette vil jeg presentere en selvstendig vurdering av spørsmålet i relasjon til de ikke-grunngitte kjennelsene. En vurdering av vilkåret ”domstol” i EMK art. 6 nr. 1, vil skilles ut i et avsluttende punkt.

Betydningen av sontringen mellom domstol og forvaltningsorgan kan blant annet ha relevans i relasjon til følgende forhold:

For det første kan karakteristikken bety noe for tilliten til Trygderetten,<sup>192</sup> og trygderettskjennelsers rettskildemessige vekt. Med hensyn til Sivilombudsmannens klagebehandling, er Trygderetten ansett som ”offentlig forvaltning” etter sivilombudsmannsloven § 4 .

Under Trygderettens 35-års jubileum uttalte Inger-Else Stabel at Trygderetten ”trygt” tilfredsstiller kravet i EMK artikkel 6 nr. 1,<sup>193</sup> som krever at det gis adgang til å få prøvet ”borgerlige rettigheter” for en ”domstol”.<sup>194</sup>

Spørsmålet om innvilgelse av fri sakførsel i lagmannsretten, er et område der domstolspreget har medvirket til en restriktiv praksis.<sup>195</sup>

Da lagmannsretten ble innført som første overprøvingsinstans, var likheten med domstolsbehandling et sentralt argument.<sup>196</sup> og det spilte inn for Trygderettens adgang til å prøve gyldigheten av alle forskrifter, også de som er gitt av Kongen og departement.<sup>197</sup>

---

<sup>192</sup> Slik dette ble lagt til grunn ved navnet ”Trygderetten”, se pkt. 5.2.1.

<sup>193</sup> Jf. lov om menneskerettighetenes stilling i norsk rett 21. mai 1999 nr. 30.

<sup>194</sup> Inger-Else Stabels foredrag, ”Hilsning fra Norges Høyesterett på Trygderettens 35-års jubileum 18. april 2002”; Se om EMK-spørsmålet i pkt. 6.2.

<sup>195</sup> Se pkt. 5.4.7, note 180 og 181.

<sup>196</sup> Ot.prp nr. 52 (1986-1987), særlig på s. 2.

<sup>197</sup> Ole-Erik Øie, *Trygderetten og dens rettsanvendelse*, Oslo 1994, s. 62-64.

Et område der Trygderetten klart skiller seg fra alminnelige domstoler, er adgangen til å prøve det eventuelt ”frie” forvaltningsskjønn og treffe ny realitetsavgjørelse i saken.<sup>198</sup> Den i all hovedsak skriftlige saksbehandling gir Trygderetten et sterkt forvaltningspreg.<sup>199</sup> Uavhengighet og kontradiktorisk saksbehandling taler for å betrakte Trygderetten som et domstolsorgan.<sup>200</sup>

I forarbeidene til trygderettsloven er det klart at Trygderetten i alle fall endte opp som formelt forvaltningsorgan, selv om det var ønsket ”så langt råd er” å gi de samme rettsgarantier som ved domstolsbehandling.<sup>201</sup> I tråd med Forvaltningskomitéens anbefaling, hadde imidlertid Ankelovutvalget foreslått at Trygderetten skulle ha domstolsstatus. Etter motstand i høringsrunden ble dette lagt til side. Sosialdepartementet uttalte følgende:

”Departementet finner, slik saken ligger an, ikke å burde ta opp forslag om å opprette en trygde- og pensjonsdomstol. En foreslår at Trygderetten gis status som et frittstående forvaltningsorgan. Det vil imidlertid senere bli tatt under overveielse å la saken utredes av et bredt sammensatt utvalg i sammensvar med forslagene herom.”<sup>202</sup>

Et utvalg til utredning av domstolsspørsmålet ble ikke nedsatt, og det er bred enighet om at Trygderetten ikke er en domstol i formell forstand, altså en særdomstol. Innvendinger i forbindelse med innføringen av lagmannsretten som overprøvingsinstans i 1987, går imidlertid langt i å hevde at Trygderetten dermed er svært nær ”i realiteten” - om ikke formelt - å være en særdomstol.<sup>203</sup> Hovedargumentene mot å la Trygderetten nærme seg domstolsstatus, var svakheter ved ikke å ha to underinstanser med umiddelbar og muntlig bevisførsel.<sup>204</sup> Ikke-grunngitte kjennelser ble øyensynlig ikke fremhevet som konkret ankepunkt.

Trygderetten beskriver seg selv som ”ikke en del av det alminnelige domstolsapparat, men virker i realiteten som en domstol”.<sup>205</sup>

I den sentrale læreboken i forvaltningsrett, betegnes Trygderetten ”som det klareste eksemplet på et forvaltningsorgan som i nesten enhver henseende må karakteriseres som en domstol”.<sup>206</sup>

---

<sup>198</sup> Se pkt. 2.6; Se nærmere om de ulike forhold av betydning for sontringen domstol/forvaltningsorgan, i Asbjørn Kjønsstad, *Innføring i trygderett*, 2. opplag, Oslo 2002, s. 217-220; Ole-Erik Øie, *Trygderetten og dens rettsanvendelse*, Oslo 1994, s. 93-100.

<sup>199</sup> Se pkt. 2.3.4.

<sup>200</sup> Se pkt. 2.3.3 og 2.3.6.

<sup>201</sup> Se pkt. 5.2.1.

<sup>202</sup> Ot.prp. nr. 5 (1966-67), s. 20 og innst. O. VII (1966-67), s. 4.

<sup>203</sup> Ot. Prp. nr. 52 (1986-1987), s. 6.

<sup>204</sup> Justitiarius i Høyesterett, Den Norske Dommerforening og Regjeringsadvokaten gikk imot forslagene; Den Norske Advokatforening støttet departementets forslag.

<sup>205</sup> *Trygderettens årsmelding* 2001, s. 6.

Øie går tilsynelatende lengre og konkluderer med at ”Trygderetten ideelt sett kan karakteriseres som en domstol”.<sup>207</sup> Karakteristikken begrunnes med at Trygderettens rettssikkerhetsgarantier på de fleste områder langt på vei kan måle seg med rettssikkerheten i ordinære domstoler. Øie har gjort rede for ulike karakteristikk som er gitt på Trygderetten i den juridiske teori<sup>208</sup>.

Selv om Trygderetten har vært jevnført med Arbeidsretten som en ”spesialdomstol”,<sup>209</sup> har de fleste tiltrådt en karakteristikk om at Trygderetten fremstår som en mellomting mellom domstol og forvaltningsorgan. Ulike karakteristikk er bl.a.: ”Ligger nær opp til domstolene i sammensetning og arbeidsformer”,<sup>210</sup> ”forvaltningsorgan med et sterkt domstolspreg”,<sup>211</sup> og ”mellomting mellom en forvaltningsmessig organisert klagenemnd og en særdomstol”.<sup>212</sup> Eckhoff har derimot tatt avstand fra en generell betegnelse. Etter hans syn må spørsmålet vurderes opp mot ”de forskjellige relasjoner hvor det har rettslig betydning å ta stilling” til hva Trygderetten er.<sup>213</sup>

## 6.1 Betydningen av begrunnelse for sontringen domstol – forvaltningsorgan

I motivene til Trygderettsloven er det forutsatt et nært slektskap med domstolene. Selv finner jeg å ta utgangspunkt i Trygderetten som et domstollignende forvaltningsorgan. For mitt vedkommende finner jeg imidlertid å bemerke følgende:

Når sontringen domstol – forvaltningsorgan i karakteristikken er knyttet til slektskap i saksbehandlingsregler, vil Trygderetten ved bruk av ikke-grunngitte kjennelser, isolert sett, være fjernt fra å fungere som en ordinær domstol. Det store antallet ikke-grunngitte kjennelser kan hevdes å innebære en betydelig skranke for en generell domstolskarakteristikk.

Twistemålsloven § 144 anviser at en dom som utgangspunkt skal gis ”bestemte og utømmende” domsgrunner. Kjennelser skal også ha grunner, jf. twistemålsloven § 164, og når domstolen avgjør realiteten i en sak ved kjennelse, er det i praksis stilt de samme krav til begrunnelse av ”materielle kjennelser” som til en dom.<sup>214</sup> Er domstolen enig i underinstansens avgjørelse, kan den etter

---

<sup>206</sup> Torstein Eckhoff og Eivind Smith, *Forvaltningsrett*, 6. utg., 2. opplag, Oslo 1999 s. 621.

<sup>207</sup> Ole-Erik Øie, *Trygderetten og dens rettsanvendelse*, Oslo 1994, s. 87-100, på s. 100.

<sup>208</sup> Ole-Erik Øie, *Trygderetten og dens rettsanvendelse*, Oslo 1994, s. 87-100, på s. 93.

<sup>209</sup> Peter Lødrup, ”Domstolenes stilling i det norske samfunn”, I: Lov og Rett 1991, s. 387-409, på s. 391.

<sup>210</sup> Johs. Andenæs, *Statsforfatningen i Norge*, 7. utgave, Oslo 1990, s. 346.

<sup>211</sup> Asbjørn Kjønstad, *Innføring i trygderett*, 2. opplag, Oslo 2001, s. 230.

<sup>212</sup> Arvid Frihagen, *Forvaltningsrett III*, 4. utgave, Oslo 1992, s. 97.

<sup>213</sup> Torstein Eckhoff, *Forvaltningsrett*, 4. utgave, Oslo 1992, s. 644.

<sup>214</sup> Jo Hov, *Rettergang I – Sivil og straffeprosess*, Oslo 1999, s. 306; om ”materielle kjennelser” se s. 291-292.

tvistemålsloven § 149 første ledd, jf. § 164, nøye seg med å begrunne de punkter hvor den har en annen oppfatning eller finner underrettens avgjørelse ufullstendig.<sup>215</sup>

Da ankeutvalget ble innført i 1974, var imidlertid modellen for ankeutvalget avsilingsordningen i Høyesteretts kjæremålsutvalg etter tvistemålsloven § 373 andre ledd, nå § 373 tredje ledd. Etter loven kan kjæremålsutvalget nekte å fremme anken (avsiling) ved kjennelse om det enstemmig finner at den ikke vil føre frem. Vanligvis gis det likevel en kort begrunnelse.<sup>216</sup> Nylig er det innført ny § 403 bokstav a i tvistemålsloven, som ved sammenligning er ansett å gå lengre enn Trygderettens adgang til ikke-grunngitte kjennelser.<sup>217</sup> Etter bestemmelsen kan Kjæremålsutvalget behandle et kjæremål det enstemmig finner klart at ikke kan føre frem, uten annen begrunnelse enn henvisning til bestemmelsen.

Umiddelbart kan det dermed gjøres gjeldende at Trygderettens ikke-grunngitte kjennelser er klart beslektet med hva som gjelder for Høyesteretts kjæremålsutvalg, og dermed utgjør et argument for likhet med ordinære domstoler. Visse innvendinger kan dog rettes mot en slik anførsel:

Fra lovgivers side har Trygderettens ikke-grunngitte kjennelser aldri vært ment som en avskjæring fra grundigere behandling, slik som avsiling i Kjæremålsutvalget innebærer. Kjæremålsutvalgets avsiling er derimot en avslutning av saken uten å avgjøre sakens realitet.<sup>218</sup>

Å betrakte ikke-grunngitt kjennelser som alminnelig realitetsavgjørelser, går klart frem av forarbeidene til videreføringen av ikke-grunngitte kjennelser i vanlig rett i 1997. Dette kom bl.a. opp i sammenheng med at høringsuttalelser reiste spørsmål om ikke-grunngitte kjennelser kan/bør bringes direkte inn for lagmannsrettene når Trygderettens rettsanvendelse ikke kommer til uttrykk. Departementet viste til uttalelse fra Justisdepartementets Lovavdeling, som konkluderte med at:

”[...]de beste grunner taler for at også de ikke-grunngitte kjennelsene betraktes som kjennelser i Trygderetten både i dag og etter de foreslåtte justeringene og derfor bør bringes direkte inn for lagmannsretten. Det legges i den forbindelse vekt på at kjennelsene er en realitetsavgjørelse i Trygderetten. Departementet antar at dette bør legges til grunn i praksis.”<sup>219</sup>

---

<sup>215</sup> Jo Hov, *Rettergang I – Sivil og straffeprosess*, Oslo 1999, s. 301.

<sup>216</sup> Jo Hov, *Rettergang I – Sivil og straffeprosess*, Oslo 1999, s. 454.

<sup>217</sup> Ved lov 27. april 2000 nr. 34; Uttalelse i Inger-Else Stabells foredrag, ”Hilsning fra Norges Høyesterett på Trygderettens 35-års jubileum 18. april 2002”.

<sup>218</sup> Se Jo Hov, *Rettergang I – Sivil og straffeprosess*, Oslo 1999, s. 291.

<sup>219</sup> Ot.prp. nr. 42 (1996-1997), s. 26

Under ”ankeutvalgstiden” kommer det derimot ikke direkte til uttrykk at ” å nekte en anke fremmet” var en alminnelig realitetsavgjørelse. Det går imidlertid frem at kun fraværet av begrunnelse skulle skille behandling i vanlig rett fra ”avsiling” i ankeutvalget.<sup>220</sup>

Ved lovendringen i 1997, er det ikke vurdert hvorvidt realitetsspørsmålet på noen måte ville innebære en endring i forhold til *tidligere* rettspraksis . Nyere lagmannsrettsdommer viser også at realitetsspørsmålet var et ”usikkerhetsmoment” i sammenheng med ”ankeutvalgskjennelser”, men konklusjonen har vært å betrakte ankeutvalgsavgjørelser som en ”realitetsbehandling, om enn forenklet”.<sup>221</sup> I så måte innebar uttalelsene i 1997 en uttalt klargjøring i forhold til etablert domstolspraksis. Forholdet til avsilingsordninger ble tatt opp i proposisjonen til lovendringen 1997, der høringsuttalelser pekte på adgangen til avsiling i både sivil- og straffeprosessen. Om dette uttalte departementet:

”Dette er imidlertid ingen relevant sammenligning, idet det i disse tilfellene alltid finnes en annen behandlingsmåte (ankeforhandling), og eventuelt også et annet organ innen samme rettsinstans (eks. Høyesteretts kjeremålsutvalg), som anken nektes fremmet til. Etter omorganiseringen av Trygderetten kan ”nektes fremmet” bare bety ” nektes fremmet til grunngiving”, da grunngivingen vil være den eneste forskjell mellom en forenklet kjennelse og de øvrige kjennelser”.<sup>222</sup>

Etter å ha vist til at nektelse av å fremme en anke aldri har vært ment som en mindre grundig behandling, konkluderer departementet med:

”At ankesaken ”nektes fremmet” i ankeutvalget fordi den ikke kan føre frem, innebærer i realiteten at ankemotpartens avgjørelse blir stående uforandret; anken tas ikke til følge. Etter ordinær behandling i retten skal en kjennelse da gå ut på å stadfeste det påankede vedtak. Etter departementets oppfatning bør det samme gjelde forenklete avgjørelser.”<sup>223</sup>

Hvorvidt departementet nå mener at heller ikke ankeutvalgsbehandlingen innebar et tilfredsstillende sammenligningsgrunnlag med ”kjeremålsmodellen”, finner jeg noe uklart. Spørsmålet om betrakte ikke-grunngitte kjennelser som fullt ut en realitetsavgjørelse, og ingen avsilingsordning, synes i alle tilfeller først å bli satt på spissen ved at alle avgjørelser ble samlet i vanlig rett. Etter dette er det dermed hevet

---

<sup>220</sup> Se pkt. 5.2.2.

<sup>221</sup> Se denne uttalelse ved overprøving av ”ankeutvalgskjennelse” i Frostating lagmannsretts dom 16. april 1999 og vurderingen i Borgarting lagmannsretts dom 3. juli 1998; I Agder lagmannsretts dom 23. mai 1997, ble det under saksforberedelsen reist spørsmål om en avgjørelse av ankeutvalget overhodet kunne bringes inn for lagmannsretten som førsteinstans, altså ca. 10 år etter at lagmannsretten ble innført som ”førsteinstans”.

<sup>222</sup> Ot.prp. nr. 42 (1996-1997), s.18; på s. 26 bruker igjen departementet begrepet ”avsilingsmekanisme” som begrep.

<sup>223</sup> Ot.prp. nr. 42 (1996-1997), s.18.

over tvil at lovgiver ønsket en videreføring av ikke-grunngitte kjennelser som en ubegrunnet realitetsavgjørelse. Samtidig er dette uten problematisering av at domstolsmodellen for ordningen nå ”ikke er en relevant sammenligning”.

Trygderettens adgang til å unnlate begrunnelse, er dermed definitivt stridende mot de krav som stilles til domstolenes begrunnelse av materielle kjennelser.

Et unntak fra dette utgangspunkt, må vel antas å være bruk av henvisningsbestemmelsen i trrl § 21 andre ledd, med merknader for avvikende rettslige vurderinger og mangler ved oversendelsesbrevet, slik tvistemålsloven § 149, jf. § 164 åpner for ved sammenfall i over- og underinstansens begrunnelser, jf. ovenfor. For så vidt er det en realitet at de fleste ikke-grunngitte kjennelser i dag har en tilleggsmerknad, som til tider henviser til oversendelsesbrevets begrunnelse ”i hovedsak” o.l. som Trygderettens begrunnelse.

I den grad en tar utgangspunkt i ikke-grunngitte kjennelser som ”det mindre” enn en realitetsavgjørelse, m.a.o. en avsilingsordning etter mønster av det som gjelder for Kjæremålsutvalget, kan imidlertid den manglende begrunnelsen også problematiseres:

Kjæremålsutvalgets knappe begrunnelser ved avsiling, ikke ulik deler av argumentasjonen mot Trygderettens ikke-grunngitte kjennelser, har i seg selv har vært gjenstand for kritikk. Det har vært påpekt at loven var ment å angi noenlunde hvilke saker som kunne avsiles, ikke at dette fullt ut skulle være overlatt til Høyesterett selv. Andre momenter er at manglende begrunnelse kan være psykologisk uheldig, vanskelig å forlikes med, og står i motsetning til de krav tvistemålsloven § 164 stiller til begrunnelse av kjennelser. For øvrig er det reist spørsmål om bestemmelsens gyldighet opp mot kravet til ”fair trial” i EMK art. 6 nr. 1.<sup>224</sup>

Derneft har sakene som avsiles for Høyesterett allerede vært gjenstand for begrunnelse ved behandling i minst én, og i de fleste tilfeller to domstolsinstanser. Det må generelt forutsettes at denne begrunnelse langt overstiger den grundighet som en anke til Trygderetten har vært gjenstand for i den forutgående forvaltningsmessige saksbehandling, og i ankemotpartens oversendelsesbrev til Trygderetten - slik det også går frem at oversendelsesbrevene har vært kritisert for manglende grundighet.

Når det gjelder bakgrunnen for at Kjæremålsutvalgets kjennelser ikke begrunnes, har dette på lik linje med bakgrunnen for Trygderettens ikke-grunngitte kjennelser, vært motivert av ønsker om å redusere arbeidspresset.<sup>225</sup> Når bestemmelsene således har vært ”fremtvunget”, virker det på meg som et svakt

---

<sup>224</sup> Jo Hov, *Rettergang I – Sivil og straffeprosess*, Oslo 1999, s. 60 og 454; Se nærmere pkt. 6.2; Så vidt vites har spørsmålet om avsiling i *sivile saker* ikke vært prøvd i Høyesterett.

<sup>225</sup> Jo Hov, *Rettergang I – Sivil og straffeprosess*, Oslo 1999, s. 455.



grunnlag for sammenligning mellom prosessregler - og svekker dermed ytterligere grunnlaget for å gjøre gjeldende likhetsbetraktninger mellom Trygderetten og ordinære domstoler.

Jeg vil også peke på at det etter forvaltningsloven §§ 24 og 25 gjelder en ubetinget plikt om begrunnelse i alle klagesaker. Også som forvaltningsorgan innebærer dermed ikke-grunngitte kjennelser et avvik fra de krav til begrunnelse som i alminnelighet er gjeldende i norsk rett.

## 6.2 Domstolkrevet i EMK

Et spørsmål jeg kort vil ta opp, er betydningen av ikke-grunngitte kjennelser når det gjelder begrepet ”domstol” – eller ”tribunal” - i EMK art. 6 nr. 1.<sup>226</sup>

Begrepet ”domstol” er i praksis gitt et meget vidt innhold, og det kan ikke forstås som et domstolsbegrep i ordinær forstand.<sup>227</sup> Hvilken faktisk betydning unnlatt begrunnelse skal ha for hvorvidt et organ skal anses for å være en ”domstol”, er det imidlertid å vanskelig å finne kilder til kunnskap om.<sup>228</sup> Det er grunn til å tro at dette skyldes det ”helhetsperspektiv” som de ulike begreper i artikkel 6 nr. 1 gjerne er gjenstand for - med en totalvurdering av hvorvidt rettergangen er ”rettferdig” - ”fair”- eller ikke.<sup>229</sup> Domstolsbegrepet i seg selv vil dermed i liten grad settes på spissen. For en isolert vurdering av begrunnelsen opp mot domstolsbegrepet, vil jeg anta at spørsmålet må være hvorvidt et rettsorgan har saksbehandlingsregler som mer konsekvent strider mot kravet til ”rettferdig rettergang” i relasjon til begrunnelsen.<sup>230</sup>

I sammenheng med kravet til ”rettferdig rettergang”, er det anført at fullstendig fravær av domsgrunner kan være i strid med konvensjonens krav, både i sivile- og straffesaker. Holdepunktene for dette er

---

<sup>226</sup> I alle tilfeller må dette anses for å ha underordnet betydning i relasjon til EMK, når det full adgang til overprøving av trygderettskjennelser i lagmannsrettene. Inger-Else Stabel pekte på dette i foredraget *”Hilsning fra Norges Høyesterett på Trygderettens 35-års jubileum 18. april 2002”*.

<sup>227</sup> Hans Danelius, *Mänskliga rättigheter i europesisk praksis*, Stockholm 1998, s. 140 flg. , på s. 151; Jørgen Aall, *Rettergang og menneskerettigheter*, Bergen 1995, s. 150-152; Se lignende formulering i Campbell og Fell mot Storbritannia, Series A No 80, 1984 para 76 og X mot Storbritannia, Series A No 46, 1981 para 53.

<sup>228</sup> Jeg ikke funnet noen kilder som konkret vurderer begrunnelsen i sammenheng med begrepet ”domstol” i EMK art. 6 nr. 1.

<sup>229</sup> Se Jørgen Aall, *Rettergang og menneskerettigheter*, Bergen 1995, s. 204-205.

<sup>230</sup> Den manglende begrunnelse ble påstått være i strid med kravet til ”rettferdig rettergang” i EMK art. 6 nr. 1 i Frostating lagmannsretts dom 12. november 2001. Retten viste til at unnlatt grunngiving ikke ”i seg selv er lovstridig”, uten nærmere vurdering av EMK-spørsmålet. Regjeringsadvokaten fremhevet overprøvingsadgangen som det vesentlige ved vurderingen, ikke begrunnelsen.

imidlertid ikke klare, men det er indikasjoner på at det stilles visse minimumskrav,<sup>231</sup> selv om det f.eks ikke har vært slått ned på domsgrunnene ved avgjørelsen i jury i straffesaker.<sup>232</sup>

Et moment ved vurderingen av konvensjonsstrid, er ansett å være hvorvidt det dreier seg om ”avgjørende og samtidig skjønnspregede uttrykk” som rettsorganet har oppfordring til å gå nærmere inn på. En knapp begrunnelse, om ikke fullstendig, vil tale mot konvensjonsstrid.<sup>233</sup>

Andre muligheter for å finne ut av avgjørelsesgrunnlaget vil ellers ha betydning for ”rettferdig rettergang”. I kjennelse i Rt 1992 s. 1186, uttales det at Kjæremålsutvalgets beslutning uten grunner, om å nekte en anke fremmet i en straffesak, ikke bryter med artikkel 6 og det fremheves helheten i domstolsforhandlingene. På bakgrunn av denne kjennelsen opp mot kommisjonspraksis, indikerer Aall at det er lagt til grunn svært vide rammer for andre muligheter til slutte seg til begrunnelsen, før det foreligger konvensjonsstrid.<sup>234</sup> Aall mener resultatet i kjennelsen ikke er åpenbart, men fremhever den begrensede prøvingen i en slik sak og det som fremgår i saksforberedelsen og i lagmannsrettens domsgrunner. Etter dette mener Aall at kjennelsen er på ”rett side av grensen” for det konvensjonsmessige i slike saker.

Opp mot dette er ikke-grunngitte kjennelser en *fullstendig* prøving av generelt *skjønnsmessige* vilkår i trygdesaker<sup>235</sup> og med en antatt *svakere* foregående begrunnelse enn i lagmannsrettens domsgrunner. Selv med et *vidt begrunnelseskrav* og at trygderettskjennelser angår *sivile* saker – kan det etter dette problematiseres hvorvidt kravet til ”rettferdig rettergang” generelt ikke krenkes ved en *fullstendig* ikke-grunngett kjennelse. På den annen side er det i dag som oftest *tilleggsmerknader*, selv om det etter trrl. § 21 tredje ledd ikke er stilt krav til klargjøring overfor oversendelsesbrevets premisser. I slike saker er det vel heller tvilsomt om det skulle foreligge konvensjonsstrid.

---

<sup>231</sup> Jørgen Aall, *Rettergang og menneskerettigheter*, Bergen 1995, s. 225-228, på s. 225; Se også Hans Danelius, *Mänskliga rättigheter i europesisk praksis*, Stockholm 1998, s. 192-193.

<sup>232</sup> Jørgen Aall, *Rettergang og menneskerettigheter*, Bergen 1995, s. 225-228, på s. 226; I kjennelse i Rt 1992 s. 1186 legges det til grunn at lagrettens kjennelse om skyldspørsmålet er i samsvar med artikkel 6.

<sup>233</sup> Se Jørgen Aall, *Rettergang og menneskerettigheter*, Bergen 1995, s. 225-228, på s. 226, med henvisning til saken H mot Belgia, Series A No 127B 1987 Para 53 (rett til å gjeninntre i advokatstanden), der en del av krenkelsen av art. 6 nr. 1 var utelatt begrunnelse for hvorfor det ikke forelå ”spesielle omstendigheter” i saken; I kommisjonens avgjørelse i X mot Vest-Tyskland, Dr 25 (1982) s. 240 flg., ble det lagt vekt på en ”knapp” begrunnelse.

<sup>234</sup> Jørgen Aall, *Rettergang og menneskerettigheter*, Bergen 1995, s. 225-228, på s. 227.

<sup>235</sup> Se særlig kravet til gjennomgått ”hensiktsmessig” behandling og yrkesmessig atferd som vilkår for uførepensjon, jf. folketrygdloven § 12-5.

På grunnlag av ikke-grunngitte kjennelser, isolert sett, kan det etter min mening reises berettiget spørsmål om Trygderetten - også som "domstol" i EMK- forstand - beveger seg "på grensen" av domstolsbegrepet når den avsier ikke-grunngitte kjennelser. I alle tilfeller når disse er fullstendig ikke-grunngitte.

#### **DEL IV Forutsetningen om premissene ved ikke-grunngitt kjennelse**

### **7 Prøvingsgrunnlaget ved domstolskontroll**

#### **7.1 Innledning**

Som det fremgår ovenfor, er det tatt avstand fra ankemotpartens oversendelsesbrev som Trygderettens begrunnelse ved ikke-grunngitt kjennelse.<sup>236</sup> Av forenklingshensyn er dette forbeholdt henvisningsbestemmelsen i trrl. § 21 andre ledd.

Det er ikke nødvendigvis samsvar mellom Trygderettens begrunnelse for stadfestelsen og oversendelsesbrevets premisser. På denne bakgrunn kan det hevdes at det dermed må tas avstand fra å bygge på oversendelsesbrevet som prøvingsgrunnlag når lagmannsrettene skal prøve "lovligheten" av Trygderettens kjennelse, jf trrl. § 23 første ledd. Spørsmålet om prøvingsgrunnlag er ikke vurdert i trygderettslovens forarbeider, og hva som alternativt skal utgjøre grunnlaget for å prøve ikke-grunngitte kjennelsers gyldighet, fremstår etter dette som et åpent spørsmål.

#### **7.2 Rettspraksis – Prøvingsgrunnlaget ved domstolskontroll**

Det foreligger få lagmannsrettsdommer der ikke-grunngitte kjennelser uttrykkelig anses for å være et problem eller har foranlediget nærmere vurderinger.<sup>237</sup> Hvorvidt det har vært en endring i lagmannsrettens syn på ikke-grunngitte kjennelser over lengre tid, er vanskelig å si gjennom mitt begrensede utvalg av

---

<sup>236</sup> Se pkt. 4.7.

<sup>237</sup> Én dom skiller seg ut i rettsmaterialet, både når det gjelder grundighet og kritikk, Gulating lagmannsretts dom 25. november 2001 (Generell problematikk og begrunnelse som ugyldighetsgrunnlag). Sentrale lagmannsrettsdommer som tillegger ikke-grunngitte kjennelser betydning, er: Dom i Borgarting 21. mars 2002 (bevisbyrden), dom i Borgarting 6. april 2001 (ikke-grunngitte kjennelser vekt) og Dom i Gulating lagmannsrett 5. juli 2002 (gjenopptagelse).

tidligere ankeutvalgskjennelser. De dommer som tillegger begrunnelsen reell rettslig betydning, er imidlertid nyere dommer fra 2001 og fremover.<sup>238</sup>

Hva lagmannsrettene i praksis identifiserer som prøvingsgrunnlag, er et åpenbart avklart rettsspørsmål: Lagmannsrettene bygger konsekvent på premissene i den foregående saksbehandling, når Trygderetten ikke har gitt en selvstendig begrunnelse. Dette ”utfylles” ved tilleggsmærknader.<sup>239</sup> I de fleste dommene gis prøvingsgrunnlaget uttrykk for å være det påankede vedtak og - eller herunder - begrunnelsen i oversendelsesbrevet fra ankemotparten. Oversendelsesbrevet fremstår som den ”kilden” lagmannsrettene reelt sett tar utgangspunkt i. Tildels brukes andre betegnelser på oversendelsesbrevet.<sup>240</sup>

I den grad det gis uttrykk for hvilket tidspunkt som skal legges til grunn for vurderingen av sakens faktum, synes dette å variere noe, men ikke ha reell betydning for hvorvidt endringer og nye opplysninger legges til grunn.<sup>241</sup>

At domstolene kan prøve Trygderettens kjennelse fullt ut, synes ellers å ha betydning for i liten grad å problematisere prøvingsgrunnlaget.<sup>242</sup>

I flere dommer gis det uttrykk for tilbakeholdenhet med å overprøve Trygderettens ”faglig skjønn”.<sup>243</sup> Generelt er det likevel mitt inntrykk at lagmannsrettene går relativt langt i å overprøve de skjønnsmessige

---

<sup>238</sup> Under kurset ”Overprøving av vedtak om trygd” 13-14. mars 2003, uttalte Bård Tønder at problemer knyttet til ikke-grunngitte kjennelser har kommet i den senere tid.

<sup>239</sup> Se Frostating lagmannsretts dom 28. august 2002, der det uttrykkes: ”Når det ses bort fra ovennevnte bemerkning fra Trygderetten, blir det fylkestyrgdekontorets saksfremstilling for Trygderetten som vil utgjøre de sentrale skriftlige premisser som lagmannsretten kan legge til grunn for sin prøving”.

<sup>240</sup> Se betegnelsen ”brev” i Borgarting lagmannsretts dom 15. april. 2002, ”prosesskrift” i Borgarting lagmannsretts dom 19. desember 2001 og ”uttalelse” i Borgarting lagmannsretts dom 6. april 2001.

<sup>241</sup> Se ”vedtakstidspunktet” i Borgarting lagmannsretts dom 22. mai 2002 og ”Trygderettens kjennelse” i Borgarting lagmannsretts dom 6. april 2001. I Frostating lagmannsretts dom 26. august 2002 uttales det at prøvingen må rette seg mot fylkestyrgdekontorets saksbehandling, rettsanvendelse og faktum med mindre Trygderetten har uttalt seg eller det er nye forhold det vil være ”urimelig å ikke hensynta”. Bård Tønder uttalte under kurset ”Overprøving av vedtak om trygd”, 13-14. mars 2003, at det er naturlig å legge til grunn det tidspunkt Trygderetten selv tar utgangspunkt i. Etter rettspraksis kan i alle tilfeller nye opplysninger som ”belyser” forholdene på vurderingstidspunktet tillegges saksgrunnlaget, jf. Borgarting lagmannsretts dom 6. april 2001; se også pkt. 5.4.5

<sup>242</sup> Borgarting lagmannsretts dom 21. mars 2002 legger til grunn at ”ettersom retten kan prøve alle sider ved saken[...] antas den manglende begrunnelsen ikke å representere et rettslig problem”.

<sup>243</sup> Se pkt. 2.7.

vilkår. I kun én dom gis det eksplisitt uttrykk for at vekten av Trygderettens kjennelse, primært vil avhenge av Trygderettens *egne* begrunnelse.<sup>244</sup>

Lagmannsrettene har en noe ulik argumentasjon for å knytte prøvingen til foregående begrunnelser, og til tider gjøres dette uten å gi uttrykk for et skille mellom dette og Trygderettens kjennelse.<sup>245</sup> Dels fremgår at lagmannsrettene eksplisitt anser Trygderetten for å ha ”sluttet” seg til ankemotpartens begrunnelse.<sup>246</sup> I andre tilfeller fremgår et forbehold ved å legge til grunn at Trygderetten ”i realiteten” slutter seg til ankemotpartens begrunnelse for vedtaket - og eventuelt det som anføres i oversendelsesbrevet.<sup>247</sup> Alternativt tas det utgangspunkt i en mer ”prejudisiell” vurdering, bl.a ved at den ikke-grunngitte kjennelse må ”ses i sammenheng med de tidligere foreliggende vurderinger i saken”, herunder ”oversendelsesbrevet til Trygderetten”.<sup>248</sup>

Når det gjelder ankeutvalgskjennelser, indikerer nyere dommer at det i realiteten ikke kan anses å ha være noen endring av betydning i prøvingsgrunnlaget før og etter ankeutvalgets tid.<sup>249</sup>

Eneste dom som nærmere problematiserer hva ”lovligheten” av Trygderettens kjennelse skal prøves opp mot - er Gulating lagmannsretts dom 25. november 2001, der Trygderettens kjennelse ble opphevet som ugyldig. Avgjørende i saken var at begrunnelsen i Trygderettens kjennelse, alene og sammen med underliggende vedtak, etterlot ”alvorlig tvil” om vedtaket var ”innholdsmessig korrekt”.<sup>250</sup> Lagmannsretten så seg ”ikke forpliktet etter loven” til å tilveiebringe, gjennom sakkyndige og annen bevisførsel, et ”forsvarlig avgjørelsesgrunnlag”. Lagmannsretten avskar dermed å prøve hvorvidt kjennelsen likevel var i samsvar med loven.

---

<sup>244</sup> Borgarting lagmannsretts dom 6. april 2001.

<sup>245</sup> Se bl.a Borgarting lagmannsretts dom 4. november 2002.

<sup>246</sup> Se formuleringen ”i tilfeller som dette anse Trygderetten for å ha sluttet seg til fylkestrygdekontorets vedtak i saken”, i Borgarting lagmannsretts dom 6. april 2001; ”Trygderetten må forstås slik at den følger fylkestrygdekontoret fullt ut”, i Frostating lagmannsretts dom 12. november 2001; ”når det som her fremgår at Trygderetten slutter seg til denne”, i Borgarting lagmannsretts dom 21. mars 2002.

<sup>247</sup> Se slik i Borgarting lagmannsretts dom 19. desember 2001. I Borgarting lagmannsretts dom 15. april 2002 vises det til at Trygderetten ”i realiteten” slutter seg til begrunnelser i ”vedtaket” fra folketrygdekontoret for utenlandssaker og ”kontorets brev”.

<sup>248</sup> Se dette i Borgarting lagmannsretts dom 6. mai 2002. Rikstrygdeverket var ankemotpart i saken.

<sup>249</sup> Ved overprøving av ”ankeutvalgskjennelse” i Frostating lagmannsretts dom 16. april 1999, baserer lagmannsretten seg på ”en prejudisiell vurdering av fylkestrygdekontorets vedtak og en direkte overprøving av Trygderettens ankeutvalgs kjennelse”.

<sup>250</sup> Dette prinsippet er bl.a. beskrevet av Torstein Eckhoff og Eivind Smith, *Forvaltningsrett*, 6. utg., 2. opplag, Oslo 1999, s. 577-578; Eckhoff/Smith omtales i dommen.

Når det gjelder spørsmålet om prøvingsgrunnlag, tok lagmannsretten innledningsvis utgangspunkt i at det ved adgangen til å tiltre oversendelsesbrevet etter § 21 andre ledd ”i og for seg ikke er særegne problemer knyttet til å identifisere grunnlaget for domstolskontrollen”. Etter dette uttaler lagmannsretten:

”Når Trygderetten imidlertid benytter adgangen etter § 21, 3. ledd til helt å unnlate å gi begrunnelse for eget vedtak, blir situasjonen mer komplisert. Det kan ikke i slike tilfeller uten videre bygges på at Trygderetten i realiteten har sluttet seg til den begrunnelse som fremgår av det påklagde vedtak og/eller utfallet av den fornyete prøving i henhold til § 13. I så fall kunne og burde Trygderetten ha benyttet adgangen til helt eller delvis å gi en ”henvisningsbegrunnelse”.”

Lagmannsretten mener dette settes på spissen når det er nye opplysninger i tid etter det påankede vedtak, som Trygderetten dermed ”har en særlig oppfordring til å tilkjenne sitt syn på”. I den konkrete sak fant lagmannsretten at det i fylkestyrgdekontorets oversendelsesbrev var oversett eller misforstått slike nye opplysninger. Det ble også vist til legeerklæring, sendt direkte til Trygderetten, som ikke ble omtalt i den ikke-grunngitte kjennelsen. Med hensyn til oversendelsesbrevet, legger lagmannsretten til grunn at i den grad Trygderetten har sluttet seg til dette, måtte kjennelsen ”bli å oppheve på grunn av svikt i bevisbedømmelsen og derav følgende uriktig rettsanvendelse”. Dette ble ikke avgjørende i dommen, jf. ovenfor, men lagmannsretten konkluderer etter dette med at ”all den tid lagmannsretten som første domstolsinstans ikke har annet å foreta prøvingen ut fra, kan likevel mye tale for at Trygderettens kjennelse ved lovlighetsprøvingen identifiseres med begrunnelsen i § 13-dokumentet”.

### 7.3 Vurdering

Innledningsvis vil jeg kort bemerke følgende: Det kan reises tvil om det ligger noe annet i lagmannsrettens henvisning til premisser i tidligere vurderinger og det påankede vedtak, enn direkte å vise til at oversendelsesbrevets premisser utgjør prøvingsgrunnlaget ved domstolskontroll.<sup>251</sup> Når oversendelsesbrevet både er en ny prøving av det påankede vedtak, og en fremstilling av tidligere anførsler, kan det etter min mening like gjerne sies at premissene er å finne i ankemotpartens oversendelsesbrev.<sup>252</sup>

---

<sup>251</sup> Se pkt. 2.4 der jeg betegner oversendelsesbrevet som et ”prosesskrift”, jf. denne ordbruk i Borgarting lagmannsretts dom 19. desember 2001. I Frostating lagmannsretts dom 22. mai 2002 vises det til premissene for vedtaket fra Aetat, som også er inntatt i oversendelsesbrevet. Frostating lagmannsretts dom 28. september 2001 viser til oversendelsesbrevet, ”hvor saksforholdet og partenes anførsler er gjengitt” som ”helt sentralt” i saken.

<sup>252</sup> En side av dette er vel at feil som fremgår av tidligere vedtak og begrunnelser, vanskelig kan tenkes å medføre ugyldighet uten at det også er videreført i den senere saksbehandling; I Borgarting lagmannsretts dom 19. desember 2001 var det fra trygdekontorets side ikke innhentet ”nødvendige opplysninger”. Dette ble ansett å ha virket inn på fylkestyrgdekontorets vedtak og dermed Trygderettens ikke-grunngitte kjennelse;

Etter dette vil jeg konkludere med at oversendelsesbrevet i realiteten utgjør Trygderettens premisser ved domstolskontroll av ikke-grunngitte kjennelser. Selv om det er reist tvil om at dette er opplagt, legges ingen annen løsning til grunn. Det fremstår etter dette, annet enn som forenklingstiltak for Trygderetten - i det vesentlige som en konstruksjon uten rettslig realitet - å trekke et skille mellom henvisningsbegrunnelser etter § 21 andre ledd og premissene ved ikke-grunngett kjennelse.

Slik jeg oppfatter det, vil det kun være én forskjell mellom positiv henvisning til oversendelsesbrevet og dagens domstolspraksis: At lagmannsrettene eventuelt viser mindre tilbakeholdenhet overfor overprøving av ”faglige skjønn” som baserer seg på ankemotpartens- og ikke Trygderettens premisser, jf. Borgarting lagmannsretts dom 6. april 2001.

På bakgrunn av domstolenes kompetanse til å prøve rettsanvendelsesskjønnet fullt ut, fremstår spørsmålet om begrunnelse i mindre grad som et problem. Når det tas stilling til den konkrete subsumsjonen, basert på sakens bevis og eventuell oppnevning av sakkyndig, nøytraliseres eventuelle uoverensstemmelser mellom Trygderettens- og oversendelsesbrevets premisser.<sup>253</sup>

På den annen side ”nøyer” lagmannsrettene seg likevel med en ”etterfølgende legalitetskontroll” i mange saker. Til dels vises en viss faktisk tilbakeholdenhet med å prøve det ”faglige skjønn” og grunnlaget for ugyldighet kan være feil i det faktiske grunnlag, rettsanvendelse og saksbehandling på bakgrunn av oversendelsesbrevets premisser. Til dette kommer at det er grenser for hvor langt lagmannsrettene er villig til å ”tilveiebringe et forsvarlig avgjørelsesgrunnlag”.

Hva som eventuelt vil bli resultatet, om det tas utgangspunkt i at det ikke skal bygges på oversendelsesbrevet som Trygderettens begrunnelse, er på den annen side uklart. Rettspraksis besvarer ikke dette spørsmålet.

Min vurdering er at dette kun kan bøtes på ved at Trygderettens medlemmer eventuelt føres som vitner i den senere lagmannsrettssak. I teorien er det imidlertid ansett som sikker rett at dommere og meddommere ikke kan føres som vitner når det gjelder forståelsen av de dommer de har avsagt.<sup>254</sup> Så vidt vites er dette ikke avklart med hensyn til Trygderettens medlemmer. Viktig i argumentasjonen kan vel

---

Se om ”Ratihabisjon” i Torstein Eckhoff og Eivind Smith, *Forvaltningsrett*, 6. utg., 2. opplag, Oslo 1999, s. 595-597.

<sup>253</sup> Se slik om ”lovbundne” skjønn i juridisk teori: Torstein Eckhoff og Eivind Smith, *Forvaltningsrett*, 6. utg., 2. opplag, Oslo 1999, s. 576 og Jo Hov, *Rettergang I – Sivil og straffeprosess*, Oslo 1999, på s. 296; På denne bakgrunn er jeg opplyst at Regjeringsadvokaten er uenig med premissene i Gulating lagmannsretts dom 25. november 2001.

<sup>254</sup> Jo Hov, *Rettergang I – Sivil og straffeprosess*, Oslo 1999, på s. 230.

tenkes å være forhold som taler mot likhet med ordinære domstoler når Trygderetten avsier ikke-grunngitte kjennelser.<sup>255</sup>

## 8 Konklusjon og konsekvenser

Effektiviseringen ikke-grunngitte kjennelser representerer, er forutsatt ikke å reelt svekke rettssikkerheten, men styrke den gjennom redusert saksbehandlingstid. Gjennom reduksjon i saksbehandlingstiden, må det siste være riktig. Det er få ikke-grunngitte kjennelser - relativt sett - som faktisk underkjennes i domstolene og Trygderetten har en forutsatt grundig saksbehandling. Det er gode grunner for at det faktisk er mange ”opplagte” saker, samt at en begrunnelse i liten grad vil ha betydning for Trygderettens gjennomtenkning. Ellers er ankemotpartens oversendelsesbrev en fagkyndig begrunnelse som det ikke kan ses bort fra. Det er og på det rene at ikke-grunngitte kjennelser tildels er begrunnet - øyensynlig i strid med skepsis i forarbeidene - gjennom Trygderettens tilleggsmerknader i de langt fleste saker. Dette er en betydelig rettssikkerhetsmessig forbedring. Det er etter dette mitt helhetsinntrykk - at den reelle rettssikkerheten må antas å være relativt stor i dag - på tross fravær av en grunnleggende materiell rettsgaranti.

Analyse av konkrete rettssikkerhetsmessige forutsetninger og ulike sider ved ikke-grunngitte kjennelser og rettssikkerheten, taler imidlertid for *større* omkostninger enn forutsatt. Jeg vil og reise spørsmål om i hvilken grad arbeidsbesparelsen ved ikke-grunngitte kjennelser er betydelig. Synkende kvalitet på oversendelsesbrevene fremstår som en åpenbar rettssikkerhetsmessig diskrepans. Ikke-grunngitte kjennelser innebærer et avvik fra hvorfor en begrunnelse ellers anses viktig i forvaltningsretten, og det fremstår som ”rettslig realitet” at ikke-grunngitte kjennelser ikke forbeholdes de ”opplagte” ankesakene. Underkjente saker ved domstoloverprøving og antallet ikke-grunngitte kjennelser tilsier dette. Til dette kommer konkret mørketallsproblematikk som indikerer at det er et høyere antall materielt uriktige saker, enn hva som har vært -og i dag blir - brakt inn for domstolene.

Etter min mening svekker ikke-grunngitte kjennelser forutsetningen om likhet med ordinære domstoler - også opp mot EMK’s domstolsbegrep - i betydelig grad. Det fremstår som særlig betenkelig at Trygderetten i realiteten fungerer som domstol i førsteinstans i slike saker. Som det eksplisitt kommer til uttrykk i forarbeidene ved lovendringen i 1997, er ikke-grunngitte kjennelser uten reell sammenligning med avsilingsordningen i Høyesteretts kjæremålsutvalg etter avviklingen av ankeutvalget. Slik jeg oppfatter det, var dette realiteten også under ankeutvalgets tid.

---

<sup>255</sup> Se del III.



Prøvingsgrunnlaget ved domstolskontroll innebærer at oversendelsesbrevet fra ankemotparten vil utgjøre Trygderettens premisser ved ikke-grunngett kjennelse. Utover arbeidsbesparelsen, er imidlertid forarbeidene uten problematisering av å skille mellom trrl. § 21 andre og tredje ledd. Enten Trygderetten er enig i oversendelsesbrevet, har ”skjulte” reservasjoner eller andre grunnlag for stadfestelsen, vil det i realiteten legges til grunn at Trygderetten har sluttet seg til dette. Når vilkårene for å avsi ikke-grunngett kjennelse i seg selv ikke prøves, er det imidlertid min betraktning at det vanskelig kan tenkes andre løsninger, med mindre Trygderettens medlemmer føres som vitner for domstolene.

Nå det gjelder lovgivers forutsetninger på de tre hovedområder oppgaven har tatt for seg, er det min konklusjon at det generelt kan anføres diskrepanser mellom lovgivers forutsetninger og de ”rettslige realiteter” i tilknytning til ikke-grunngett kjennelser.

Å fravike forvaltningsrettens generelle krav til begrunnelse, samtidig som dette anføres å ikke reelt svekke rettssikkerheten, fremstår som preget av ”politiske” målsettinger. Jeg sikter da til reglene i seg selv, og at Trygderetten i mange år synes å ha hatt behov for økte tilskudd for å forbeholde ikke-grunngett kjennelser til de ”opplagte” sakene. I høy grad gjelder dette når foregående begrunnelser er blitt mindre grundige over tid. Til en viss grad fremstår målsettingen som en mindre realistisk- og politisk ”møllesten” rundt halsen på Trygderetten. Etter min mening er det overraskende at ikke-grunngett kjennelser ikke får mer eksplisitte konsekvenser for sontringen domstol-forvaltningsorgan. Til dette kommer at spørsmålet om premisser ved ikke-grunngett kjennelse og prøvingsgrunnlag ved domstolskontroll, ikke nærmere vurdert i forarbeidene. I særdeleshet det siste er det naturlig å skjelve til som lite gjennomtenkt fra lovgivers side.

Det jeg mener bør være konsekvensene videre, er følgende:

I lys av departementets antydninger om revisjon av ikke-grunngett kjennelser ved lovendringen i 1997, er det naturlig på lengre sikt å vurdere hvilke faktiske omkostninger som knytter seg til antatt større rettssikkerhetsmessig måloppnåelse. Det mest opplagte spørsmålet er en reduksjon i antallet ikke-grunngett kjennelser, men også kvaliteten på ankemotpartens oversendelsesbrev.<sup>256</sup> Om det ikke heller gis uttrykk for senkning av ambisjonsnivået, er dette naturlig nok der hovedstøtet må settes inn. I forbindelse med eventuell utredning av en egen domstol på velferdsrettens område, bør spørsmålet om begrunnelse være et viktig aspekt.<sup>257</sup>

---

<sup>256</sup> Trygderettens leder, Per Knutsen, uttalte under kurset ”Overprøving av vedtak om trygd”, 13-14. mars 2003, at det kreves 15-20 nye stillinger for fullt ut å gi tilfredsstillende begrunnelser.

<sup>257</sup> Slik dette var en del av Trygderettens 35-års jubileum; Om dette spørsmålet, se særlig Asbjørn Kjønstads artikkel, ”Behovet for et felles rettslig overprøvingsorgan på velferdsrettens område – i en sosialdomstol”, I: Retfærd nr. 3, 2002, s. 10-17.

På kort sikt kommer for det første effektiviseringspotensialet i ”interne arbeidsnotater” og mer bruk av moderne dataverktøy ved ”scanning” av oversendelsesbrevet - helt eller delvis. Både som grunnlag for henvisningsbegrunnelser og mer utførlige tilleggskommentarer til ikke-grunngitte kjennelser, bør det vurderes effektiviseringstiltak her

For det andre bør en ”justering” av hjemmelsgrunnlaget, fra trrl. § 21 tredje til andre ledd, være en formålstjenlig løsning i mange saker. Dette vil effektivt klargjøre Trygderettens premisser når oversendelsesbrevet, med eller uten tilleggskommentarer, ”i hovedsak” anses tilfredsstillende som Trygderettens begrunnelse. Lovgivers forbehold ved bruk av andre ledd bør avklares, samt at det gjennomføres en vurdering av hvorvidt arbeidsbyrden som skiller bruk av bestemmelsene er av betydning. Økt henvisning gjennom bruk av tredje ledd, er i så måte et langt steg i riktig retning, kanskje en tilfredsstillende løsning.

Min oppfatning er at det er uholdbart om det ikke kan garanteres at begrunnelsen som blir stående utad - i det *vesentlige* gir uttrykk for hva Trygderetten selv legger til grunn for avslag på krav om trygdeytelser.

Klarere signaler om hva som utgjør Trygderettens begrunnelse i forhold til oversendelsesbrevets premisser, vil bedre ivareta rettssikkerheten, forsterke likheten med ordinære domstoler og det tar inn over seg den ”rettslige realitet” som prøvingsgrunnlaget ved domstolskontroll innebærer. En slik utvikling vil igjen styrke Trygderettens tillit og renommé, som en institusjon av stor samfunnsmessig betydning.

## KILDEREGISTER

### Litteraturliste:

- Aall, Jørgen (1995): Rettergang og menneskerettigheter. Bergen.
- Andenæs, Johs. (1990): Statsforfatningen i Norge. Oslo, 7. utg.
- Birkelund, Sigurd (1997): Trygderetten. Trondheim.
- Bjørnson, Øyvind og Inger Elisabeth Haavet (1994): Langsomt ble landet et velferdssamfunn. Bergen.
- Brækhus, Hege (1995): "Rettspolitikk og rettsdogmatikk i trygderetten". (Kritisk juss nr. 2, s. 69-82).
- Danielius, Hans (1998): Mänskliga rättigheter i Europeisk praksis. Stockholm.
- Eckhoff, Torstein (1992): Forvaltningsrett. Oslo, 4. utg.
- Eckhoff, Torstein og Eivind Smith (1999): Forvaltningsrett. Oslo, 6. utg., 2. opplag.
- Folketrygden i støpeskjeen (1984). Red. Asbjørn Kjønsstad. Oslo.
- Frihagen, Arvid (1992): Forvaltningsrett III. Oslo, 4. utg.
- Graver, Hans Petter (1997): Forvaltningsprosessen. Oslo, 2. opplag.
- Hov, Jo (1999): Rettergang I. Sivil og straffeprosess. Oslo
- Kjønsstad, Asbjørn (2001): Innføring i trygderett. Oslo, 2. opplag.
- Kjønsstad, Asbjørn (2002): "Behovet for et felles rettslig overprøvingsorgan på velferdsrettens område – i en sosialdomstol". (Retfærd, nr. 3, s. 10-17).
- Kjønsstad, Asbjørn (2002): "Behovet for et felles rettslig overprøvingsorgan på velferdsrettens område – i en sosialdomstol", Foredrag under Trygderettens 35-års jubileum 2002. URL: [www.trygderetten.no](http://www.trygderetten.no).
- Kjønsstad, Asbjørn (1978): "En sammenligning mellom trygderettslige lovforarbeider og lovforarbeider fra "den sentrale juss". (Lov og Rett, s. 3-22).
- Kjønsstad, Asbjørn (1984): "Innledning: Folketrygdens vekst og fall", i Kjønsstad (red), Folketrygden i støpeskjeen. Oslo.
- Kjønsstad, Asbjørn (1997): "Trygderettigheter, Grunnloven og Høyesterett". (Lov og Rett, s. 243-292).
- Knoph, Ragnar, Kåre Lilleholt og Johs. Andenæs (1998): Knophs oversikt over Norges rett. Oslo, 11. utg.
- Lund, Ketil (1987): "Kontroll av staten i statens egne domstoler". (Lov og Rett, s. 183-198 ).
- Lødrup, Peter (1991): "Domstolenes stilling i det norske samfunn". (Lov og Rett, s. 387-409).
- Mathiesen, Thomas (1992): Retten i samfunnet. Oslo, 2. utg.
- MMI-undersøkelse (2001): Trygderettens brukerundersøkelse mot de ankende parter. Oslo.
- Nygaard, Nils og Gudrun Holgersen (1994): Trygderett, Lovforståelse – analysemetode og begrep. Bergen.
- Schou, Ingjerd (2002): "Sosialminister Ingjerd Schou roser Trygderetten viktige rolle for rettsutviklingen på trygdeområdet". Åpningsinnlegg under Trygderettens 35-års jubileum. URL: [www.trygderetten.no](http://www.trygderetten.no).
- Stabel, Inger Else (2001): "Effektiviserte trygderetten". (Juristkontakt nr. 5, s. 36-38)
- Stabel, Inger Else (2002): "Hilsning fra Norges Høyesterett på Trygderettens 35-års jubileum 18. april 2002". URL: [www.trygderetten.no](http://www.trygderetten.no).
- Trygderetten (2001): Årsmelding 2000. Oslo.
- Trygderetten (2002): Årsmelding 2001. Oslo.
- Trygderetten (2003): Årsmelding 2002. Oslo.

Trygderetten (2002): Foredrag og debatt i anledning Trygderettens 35-års jubileum. URL: [www.trygderetten.no](http://www.trygderetten.no).

Trygderetten (2002): "Retningslinjer for å avsi kjennelse uten grunngeving og øke bruken av tilleggsmærknader". Kontorundskriv nr. 7 av 29. mai.

Øie, Ole-Erik (1987): Trygderetten i de første 20 år. Oslo.

Øie, Ole-Erik (1994): Trygderetten og dens rettsanvendelse. Oslo

Øie, Ole-Erik (1976): "Trygderetten og dens virksomhet". (Institutt for offentlig retts stensilserie nr. 11).

Øie, Ole-Erik (2002): "Trygderettens rolle – før og nå og i fremtiden". Foredrag under Trygderettens 35-års jubileum. URL: [www.trygderetten.no](http://www.trygderetten.no).

#### **Forarbeider:**

Innstilling 13. mars 1958 fra Forvaltningskomitéen.

Innstilling om lov om anke til Trygderetten 22. oktober 1965.

Innst. O. VI (1966-67).	Om trygderettsloven og endringer i folketrygdloven.
Innst. O. nr. 39 (1973-74).	Om endringer i folketrygdloven, trygderettsloven og sysselsettingsloven.
Innst. O. nr. 73 (1996-97).	Om endringer i trygderettsloven og folketrygdloven.
Lt. forh. 7. juni 1974 nr. 33.	Om endringer i trygderettsloven, folketrygdloven og sysselsettingsloven.
NOU 1976: 56.	Anke til Trygderetten
NOU 1977: 41.	Innstilling fra Ankeordningsutvalget
Ot. forh. 8. desember 1966.	Om endringer i samordningsloven
Ot. forh. 4. juni 1974 nr. 88.	Om endringer i folketrygdloven
Ot. prp. nr. 38 (1964-65).	Om behandlingsmåten i forvaltningssaker.
Ot. prp. nr. 5 (1966-67).	Om trygderettsloven m.v.
Ot. prp. nr. 27 (1968-69).	Om ikraftsettelse av forvaltningsloven.
Ot. prp. nr. 38 (1971-72).	Om endringer i trygderettsloven og folketrygdloven.
Ot. prp. nr. 59 (1973-74).	Om endringer i trygderettsloven, folketrygdloven og sysselsettingsloven.
Ot. prp. nr. 71 (1984-85).	Om endringer i folketrygdloven og trygderettsloven.
Ot. prp. nr. 52 (1986-87).	Om endringer i trygderettsloven og tvistemålsloven.
Ot. prp. nr. 42 (1996-97).	Om endringer i trygderettsloven og folketrygdloven.
Ot. prp. nr. 46 (1998-99).	Om endringer i folketrygdloven.

#### **Andre offentlige dokumenter:**

Budsjett – innst. S. Nr. 1 (2002-2003):	Innstilling fra finanskomitéen om Nasjonalbudsjettet for 2003 og forslaget til statsbudsjett medregnet folketrygden for 2003.
Justisdepartementets Rundskriv (1996):	G-73/96.

Riksrevisjonens rapport (1995): ”Analyse av saksbehandlingsrutinene i Trygderetten”, avgitt 10. november 1995.

Trygderettens saksmengdestatistikk (2002): Trygderettens saksmengdestatistikk 2002.

#### **Lovregister:**

Lov 13. august 1915 nr. 5.	Lov om domstolene (domstolsloven)
Lov 13. august 1915 nr. 6.	Lov om rettergangsmåten for tvistemål (tvistemålsloven)
Lov 22. juni 1962 nr. 8.	Lov om Stortingets ombudsmann for forvaltningen (sivilombudsmannsloven)
Lov 17. juni 1966 nr. 12	Lov om folketrygd (folketrygdloven)
Lov 16. desember 1966 nr. 9	Lov om anke til Trygderetten (trygderettsloven)
Lov 10. februar 1967	Lov om behandlingsmåten i forvaltningssaker (forvaltningsloven)
Lov 13. juni 1980 nr. 35.	Lov om fri rettshjelp (rettshjelpsloven)
Lov 17. desember 1982 nr. 86.	Lov om rettsgebyr (rettsgebyrloven)
Lov 28. februar 1997 nr. 19	Lov om folketrygd (Folketrygdloven)
Lov 21. mai 1999 nr. 30	Lov om styrking av menneskerettighetenes stilling i norsk rett (menneskerettsloven)

Den europeiske menneskerettighetskonvensjon (EMK) av 4. november 1950.

#### **Domsregister:**

#### **Norsk Retstidende**

Rt 1992 s. 1186  
Rt 1995 s. 1427  
Rt 1996 s. 1415  
Rt 1996 s. 1440  
Rt 2001 s. 995

#### **Lagmannsrettene**

#### **Rettens gang**

Borgarting lagmannsretts dom 6. april 2001. RG-2001-1176 (LB-2000-00365)

#### **Utrykte avgjørelser**

Agder lagmannsretts dom 23. mai 1997	LA-1995-00018
Agder lagmannsretts kjennelse 30. april 2001	LA-2001-00042
Agder lagmannsretts dom 27. januar 2003	LA-2002-00841
Borgarting lagmannsretts dom 3. juli 1998	LB-1996-02424
Borgarting lagmannsretts dom 10. mai 2001	LB-2000-01069
Borgarting lagmannsretts dom 11. oktober 2001	LB-2000-02662

Borgarting lagmannsretts dom 19. desember 2001	LB-2000-03503
Borgarting lagmannsretts dom 6. mai 2002	LB-2001-02590
Borgarting lagmannsretts dom 21. mars 2002	LB-2001-01673
Borgarting lagmannsretts dom 4. november 2002	LB-2002-01884
Frostating lagmannsretts dom 16. april 1999	LF-1998-00402
Frostating lagmannsretts dom 12. november 2001	LF-2000-00620
Frostating lagmannsretts dom 22. mai 2002	LF-2001-00869
Frostating lagmannsretts dom 26. august 2002	LF-2001-00686
Gulating lagmannsretts dom 25. november 2001	LG-2001-00874
Gulating lagmannsretts dom 5. juli 2002	LG-2001-00544

### **Kjennelser i Trygderetten**

Kjennelse 19. desember 1994	ankesak 93/2922
Kjennelse 7. mars 2003,	ankesak 02/04443

### **EMD-avgjørelser**

X mot Storbritannia (1981). Series A. No. 46  
Campbell og Fell mot Storbritannia (1984). Series A. No 80  
H mot Belgia (1987), Series A No 127B

### **Den Europeiske menneskerettighetskommisjonen**

X mot Vest-Tyskland, Dr 25 (1982), s. 240 flg.

### **Andre kilder:**

Juristenes utdanningssenter (2003): Var tilstede under kurset "Overprøving av vedtak om trygd", 13 - 14. mars 2003. Oslo.

Alvheim, John (2002): Debattinnlegg, konferansen "Trygderettens 35-års jubileum".  
[www.trygderetten.no](http://www.trygderetten.no)

Anders Andersen (2003): Samtale med "trygdeadvokat".

Fylkesmannen(2003): Telefonsamtale med saksbehandler. Ønsket å være anonym.

Kjønstad, Asbjørn (2003): Samtale med min veileder og prof. dr. juris.

Knutsen, Per (2003): Foredrag, kurset "Overprøving av vedtak om trygd".

Knutsen, Per (2003): Samtale med Trygderettens leder.

Mathisen, Steinar (2003): Samtale med avdelingsdirektør i Trygderetten.

Trygdeadvokater(2003): Samtale med advokater under kurset "overprøving av vedtak om trygd".

Rikstrygdeverket(2003): Telefonsamtale med saksbehandler. Ønsket å være anonym.

Tønder, Bård (2002): Debattinnlegg, konferansen "Trygderettens 35-års jubileum". [www.trygderetten.no](http://www.trygderetten.no).

Tønder, Bård (2003): Foredrag, kurset "Overprøving av vedtak om trygd".

Vik, Ola (2003): Telefonsamtale med Ola Vik i Trygderetten.

Viken, Ola (2003): Foredrag, kurset "Overprøving av vedtak om trygd".

## VEDLEGG

### Vedlegg 1

#### -Statistikk

#### over Trygderettens kjennelser:

Tabellen er hentet fra Ole-Erik Øies foredrag under Trygderettens 35-års jubiléum, 18 april 2002, tillagt tall for 2002.

År	Innkomne Saker	Avgjorte Saker	Restan-ser	Antall ansatte	Saker pr. ansatt	Prosent ikke grunngitte kjennelser	Gunst-Prosent Totalt
1967	116	31	85	9	3,5	****	9,7
1968	498	274	390	13	21	****	17,5
1969	777	321	765	15	21	****	33,1
1970	1055	835	985	19	44	****	30,1
1971	1521	883	1623	26	34	****	34,4
1972	3058	1170	3511	42	28	****	16,6
1973	2593	1528	4576	44	35	****	15,7
1974	3450	2922	5104	44	66	48,9	9,8
1975	2718	2946	4876	49	60	47,0	13,8
1976	2213	4045	3044	60	67	49,7	15,9
1977	2922	3204	2762	65	49	52,4	21,1
1978	1779	2957	1584	65	45	31,4	21,9
1979	1646	1843	1387	62	30	25,8	29,7
1980	1653	1922	1118	56	34	27,8	15,1
1981	1531	1770	879	56	32	23,2	19,7
1982	2092	1668	1303	52	32	39,2	19,3
1983	2146	2046	1403	50	41	33,3	21,2
1984	2640	2313	1730	50	46	37,1	22,4
1985	2708	2724	1714	49	56	40,4	25,5
1986	2711	2386	2039	49	49	38,8	31,5
1987	2821	2785	2075	49	57	36,4	30,9
1988	2980	2905	2150	49	59	45,4	21,2

1989	3882	3478	2554	49	71	55,0	18,3
1990	4191	3801	3047	49	77	61,3	14,2
1991	4989	4081	3955	52	78	65,3	14,5
1992	5964	4987	4932	52	96	69,2	11,3
1993	6835	5973	5794	55	108	72,1	12,8
1994	3461	4418	4837	63	70	62,1	18,5
1995	3893	4285	4445	63	71	67,4	17,9
1996	3432	4594	3283	63	67	59,5	20,1
1997	3269	4625	1927	63	70	54,6	24,7
1998	3861	4048	1535	63	69	68,5	19,4
1999	5257	5308	1444	63	88	73,9	19,3
2000	5589	5573	1500	63	89	73,4	17,8
2001	6182	5762	1936	63	91	72,5	18,0
I alt/ Gjenn- omsnitt	106433	104411				50,2	20,1
Tall 2002: <sup>258</sup>	5447	5324	2077	65	82	60,8	23,57

## Vedlegg 2

### -Statistikktillegg fra Trygderettens saksmengdestatistikk 2002:

#### Sakstyper i 2002

De viktigste sakstyper som ble anket inn for Trygderetten i 2002 var:

Uføresaker: 49,8%

Ytelser under medisinsk rehabilitering: 9,5%

Yrkesskade: 10, 1%

Grunn og hjelpestønad: 7,5%

#### Forenklede kjennelser med tilleggsmærknad (KMT):

I prosentandel av ikke-grunngitte kjennelser. Kun statistikk for 2. halvår 2002.

Juni: 82,4%

Juli: 88,8%

August: 81,5%

September: 90,3%

Oktober 90,0%

---

<sup>258</sup> Trygderettens saksmengdestatistikk 2002.



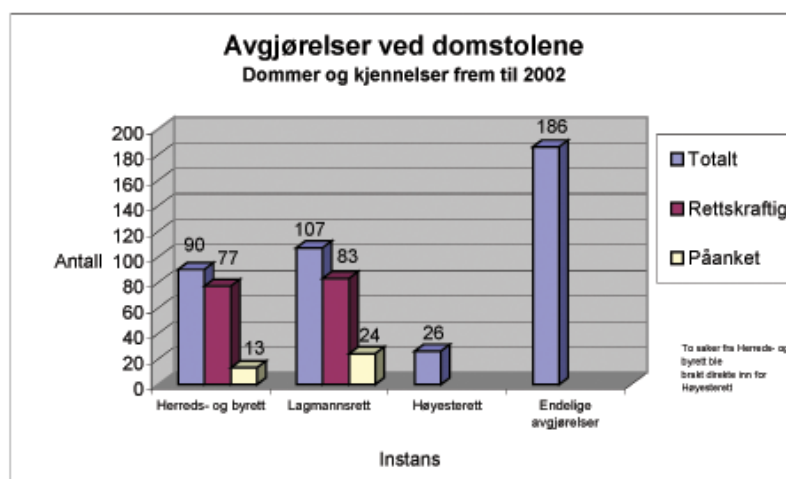
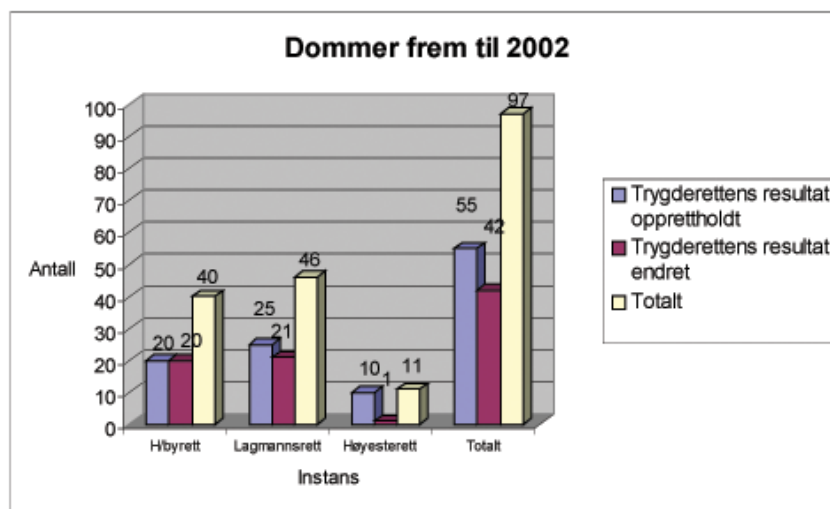
November	95,5%
Desember	88,0%
2. halvår	88,7%

### Vedlegg 3

#### -Totalt antall trygderettskjennelser for domstolene frem til 2002:

Tabellene er hentet fra Ole-Erik Øies foredrag under Trygderettens 35-års jubiléum, 18 april 2002.

8



#### **Vedlegg 4**

##### **-Dommer i lagmannsrettene 2000-2002:**

Oversikten er primært basert på tall fra Ola Vik i Trygderetten.

#### **2002**

Stevninger: 90

Totalt 27 dommer

Staten frifunnet i 14 saker

Trygderettens kjennelse ugyldig på ett punkt, for øvrig kjent gyldig: 1 sak

Trygderettens kjennelse kjent ugyldig i 10 saker, opphevet i 1 sak og hevet som utenrettslig forlikt i 1 sak.

I 3 saker gikk avgjørelsen ut på at kjennelsen kjennes ugyldig i samsvar med partenes påstand. I disse sakene har Staten kommet til at saksøkeren gis medhold.

Fordeling etter kjennelsesform:

Grunngitt kjennelse: 8 (hvorav Staten helt frifunnet i 4 saker, delvis frifunnet i 1 sak.)

Kjennelse uten grunngiving: 19 (Staten frifunnet i 8 saker)

#### **2001**

Stevninger: 90

Totalt 17 dommer

Staten frifunnet i 7 saker

1 sak stadfestet (KLP brakte Trygderettens kjennelse inn for lagmannsretten)

Trygderettens kjennelse kjent ugyldig i 9 saker

Kjennelser uten grunngiving: 11

Grunngitte kjennelser: 5

#### **2000**

Stevninger: 32

Totalt 4 dommer

Trygderettens kjennelse kjent ugyldig: 4

Kjennelser uten grunngiving: 4

## Vedlegg 5

### **-Kronologisk oversikt over trygderettslovens krav til begrunnelse av kjennelser. Ikke medregnet endringer som følge av henvisning til trygderettsloven § 13.**

- a) Opprinnelig lov om anke til Trygderetten av 16. desember 1966 nr. 9 § 21:

” Rettens avgjørelse treffes ved alminnelig flertall i grunnlagt kjennelse. Grunnlagt kan unnlates i den utstrekning den ikke kan gis uten å røpe opplysning som en part ikke har rett til å gjøre seg kjent med i henhold til bestemmelsene i § 17 nr. 2-4.

Hvis saken ikke avvises skal avgjørelsen gå ut på å stadfeste eller omgjøre det Påankede vedtak eller oppheve det og hjemvise saken til ny behandling.

- b) Endring ved lov av 9. juni 1972 nr. 40. Adgang til begrunnelse ved henvisning til oversendelsebrevet i nytt § 21 andre ledd første punktum, overensstemmende med nåværende § 21 andre ledd første punktum. Innføring av adgang til å unnlate begrunnelse når anken imøtekommes i § 21 andre ledd andre punktum. Sistnevnte unntaksbestemmelse ble opphevet ved lov 13. juni 1997 nr. 59.

” Rettens avgjørelse treffes ved alminnelig flertall i grunnlagt kjennelse.  
*I den utstrekning rettens grunnlagt faller sammen med det som er gitt i anke- motpartens utredning i henhold til lovens § 13 tredje ledd, er det tilstrekkelig å henvise til denne. Grunnlagt kan unnlates i tilfelle hvor kjennelsen imøtekommer anke- påstanden og grunnlagt antas ikke å få betydning ut over den konkrete ankesak.* Videre kan grunnlagt unnlates i den utstrekning den ikke kan gis uten å røpe opplysning som en part ikke har rett til å gjøre seg kjent med i henhold til bestemmelsene i § 17 nr. 2-4.

Hvis saken ikke avvises skal avgjørelsen gå ut på å stadfeste eller omgjøre det Påankede vedtak eller oppheve det og hjemvise saken til ny behandling.

- c) Innføring av ankeutvalget ved lov 14. juni 1974 nr. 43. Intet krav til begrunnelse i ny § 14 a:

” Ankeutvalget kan avvise anken når det enstemmig finner at vilkårene for avvisning er til stede.

*Ankeutvalget kan nekte å fremme anken helt eller for egen del, når det enstemmig finner at anken ikke vil føre fram.*

Ved vurderingen av om anken likevel skal fremmes, legges det vekt på hvilken betydning avgjørelsen i ankesaken antas å ville ha utenfor den foreliggende sak.

Ankeutvalget kan omgjøre eller oppheve et vedtak om yrkesmessig attføring etter lov om folketrygd § 5-3 når det enstemmig finner at ankepåstanden helt eller delvis må imøtekommes og avgjørelsen antas ikke å få betydning utenfor den foreliggende sak.

Anke over vedtak som ankemotparten har truffet som førsteinstans og som ikke avgjøres etter bestemmelsene i første eller fjerde ledd, kan ikke nektes fremmet. Kongen kan for særskilte saksområder gjøre unntak fra denne bestemmelsen når tungtveiende grunner taler for det.

Avgjørelser som etter denne lov kan treffes av rettens formann, kan også treffes av ankeutvalgets formann.

- d) Endring i § 14 a ved lov av 10. mai 1985 nr 27. Hovedregelen om begrunnelse av alle kjennelser i § 21 første ledd, unntas i tråd med praksis og forutsetningene ved opprettelsen av ankeutvalget i nytt §

14 a andre ledd tredje punktum. Det inntas i lovteksten at det skal gå frem av avgjørelsen at saken har fått reell vurdering:

” Ankeutvalget kan avvise anken når det enstemmig finner at vilkårene for avvisning er til stede.

Ankeutvalget kan nekte å fremme anken helt eller for egen del, når det enstemmig finner at anken ikke vil føre fram. Ved vurderingen av om anken likevel skal fremmes, legges det vekt på hvilken betydning avgjørelsen i ankesaken antas å ville ha utenfor den foreliggende sak. *Bestemmelsene i § 21 om grunngeving gjelder ikke for avgjørelse om at en anke nektes fremmet, men det skal gå frem av avgjørelsen at ankeutvalget har vurdert saken og at de tre medlemmene er enige om resultatet.*

Anke over vedtak etter lovene om krigspensjonering kan ikke nektes fremmet etter annet ledd.

Ankeutvalget kan omgjøre eller oppheve et vedtak om yrkesmessig attføring etter lov om folketrygd § 5-3 når det enstemmig finner at ankepåstanden helt eller delvis må imøtekommes og avgjørelsen antas ikke å få betydning utenfor den foreliggende sak.

Avgjørelser som etter denne lov kan treffes av rettens formann, kan også treffes av ankeutvalgets formann.

- e) Ved lov 13, juni 1997 nr. 59 avvikles ordningen med eget ankeutvalg og § 14 a oppheves. Ikke grunngitte kjennelser skjer heretter i vanlig rett etter § 21 tredje ledd som i hovedsak tilsvarer tidligere § 14 a andre ledd tredje punktum. Hjemmel for å unnlate begrunnelse når anken imøtekommes oppheves, jf. tidligere § 21 andre ledd andre punktum.

” Rettens avgjørelse treffes ved alminnelig flertall i grunnmitt kjennelse.

I den utstrekning rettens grunngeving faller sammen med det som er gitt i ankemotpartens utredning i henhold til lovens § 13 første ledd tredje punktum, er det tilstrekkelig å henvise til denne.

Grunngeving kan unnlates i den utstrekning den ikke kan gis uten å røpe opplysning som en part ikke har rett til å gjøre seg kjent med i henhold til bestemmelsene i § 17 nr. 2-4.

*Grunngeving kan unnlates dersom retten enstemmig finner det klart at anken ikke kan føre fram, og avgjørelsen antas ikke å få betydning utenfor den foreliggende sak. Det skal fremgå av en slik avgjørelse at saken er vurdert i Trygderetten og at rettens medlemmer er enige om utfallet.*

Hvis saken ikke avvises skal avgjørelsen gå ut på å stadfeste eller omgjøre det påankede vedtak eller oppheve det og hjemvise saken til ny behandling.